

教育部人文社科百所重点研究基地

兰州大学西北少数民族研究中心

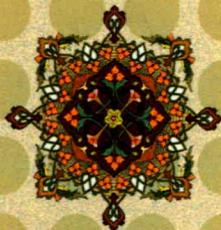
兰州大学民族学精选文库

LANZHOU DAXUE MINZUXUE JINGXUANWENKU

# 中国西北民族地区 农村城市化道路问题研究

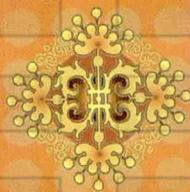
ZHONGGUO XIBEIMINZUDIQU  
NONGCUNCHENGSHIHUADAOLUWENTI YANJIU

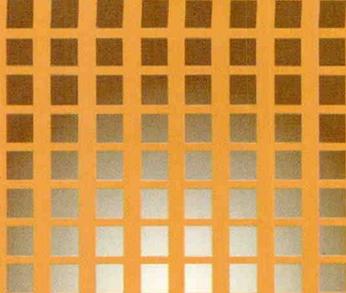
李学春 著



民族出版社

兰州大学“985工程”建设项目





教育部人文社科百所重点研究基地  
兰州大学西北少数民族研究中心

兰州大学民族学精选文库

LANZHOU DAXUE MINZUXUE JINGXUANWENKU

# 中国西北民族地区 农村城市化道路问题研究

李学春 著



新疆维吾尔自治区图书馆 XT0-1041543

民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国西北民族地区农村城市化道路问题研究 / 李学春著. —北京:  
民族出版社, 2009. 6

(兰州大学民族学精选文库)

ISBN 978 - 7 - 105 - 10118 - 4

I. 中… — II. 李… — III. 民族地区—农村—城市化—研究—  
西北地区 IV. F299.274

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 099381 号

民族出版社出版发行

(北京市和平里北街 14 号 邮编 100013)

<http://www.mzchs.com>

北京金若龙公司微机照排 北京艺辉印刷有限公司印刷

各地新华书店经销

(总编室电话: 010 - 64212794; 发行部电话: 010 - 64211734)

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16 印张: 18.25 字数: 300 千字

印数: 0001—1000 册

ISBN 978 - 7 - 105 - 10018 - 4/F · 284

(汉 242) 定价: 42.80 元

编委会主任：杨建新

编

委：马曼丽 王希隆 王洲塔

徐黎丽 赵利生 李 静

杨文炯 武 沐 切 排

## 序

杨建新

兰州大学走过了一百年的峥嵘岁月。兰州大学西北少数民族研究中心成立也快十年了。在这样的背景下，我们出版这套文库，献给哺育我们成长、关心我们工作的兰州大学和兰州大学的全体师生。

民族学在兰州大学只有十多年的历史，与许多兄弟学科相比，他只是一个襁褓中的婴儿，因此他曾被忽略过、轻视过，不过这个有极强活力的生命，终于还是在兰州大学这块沃土上坚强的成长起来，为自己争得了生存和发展的空间。至今，兰州大学的民族学已经是博士学科一级授权点，拥有五个二级博士点，同时是国家重点学科。作为民族学科的载体，教育部人文社科重点研究基地——兰州大学西北少数民族研究中心，也成长壮大，成为在国内小有名气的科学研究和培养高层次人才的新的研究型实体。

不到十年的岁月里，在中心的老师们辛勤耕耘下，仅由中心老师及他（她）们指导下写出的民族学专著就达八十多部。现在摆在您面前精选出的这套文库，就是这些年来，中心师生用知识、智慧和汗水辛勤浇灌出的部分成果。当然，“精选”者，仅指从上述八十多部专著中精心选出者之谓，并非一定是精品。但是我们有信心，经过我们的扎实工作和潜心研究，不远的将来，会有更多精品问世。

借本文库出版之际，还想就当前我国民族学的发展，说一些心得和体会。

民族学（Ethnology）在20世纪初传入我国学术界时，初译为“人类学”、“民种学”。至20世纪20年代，蔡元培先生始将其译为“民族学”。这一译称虽不完全符合希腊文的原意，也没有紧扣该学科在西方的主要研究对象，但“民族学”这一译称，却十分符合中国的实际。

中国古代虽无“民族”一词，但中国古代用于表达民族共同体的“族”一词的含义，已具有了“民族”这种人们共同体的基本特征和轮廓。中国古代的“族”，种类繁多，形态多样，发育充分，作为人们的共同体，拥有鲜明的诸多共同因素。而且“民族学”作为一种学科传入中国之时，正是中国民族问题和民族矛盾十分突出的时期，民族问题已成为涉及国家社会稳定、领土完整的大事。民族问题，从清末以来就与社会稳定、边疆安全、抗击外国入侵问题完全结合在了一起。因此这一译名一出现，立即成为中国学术界普遍采用的名称。

至今，我国的民族学与人类学（Anthropology）仍有密切关系，而且一些学者认为中国的民族学就是西方的文化人类学，但是，实际上由于中国的民族和民族问题与一些发达国家的“民族”、民族问题和“族群”有很大的区别，因此中国民族学在研究中已经凝炼出了自己独特的研究对象、研究范围和主导思想，也就是说，中国学术界，在运用从西方传来的“民族学”的科学实践活动中，密切与中国的民族实际相结合，逐步创建和成长出了中国化的民族学。民族学在中国流行百年的历史，就是民族学中国化的过程。

民族学这门学问在中国，其基本学术概念就是“民族”，他就是研究民族这种共同体及其发展的一个学科，不研究民族，他在众多的学科中就没有地位，也就失去了他存在的价值。他的基本任务，是研究和揭示民族的产生、形成、发展和消亡的规律，他是一门科学；民族学的主要内容，是研究民族这种特殊人们共同体构成的诸要素，揭示这些要素在民族共同体中的发展、变化、作用、相互联系及其运行机制；民族学当然还要研究和揭示每个民族不同于其他民族的特质及其具体发展规律。中国的民族并非仅仅是文化群体，而是一个与政治密切相联，关系到社会、经济、文化、历史、心理及种族、生物等诸多因素的群体，研究他必然涉及众多的学科，因此民族学又是一门综合性、交叉性很强的学科。

民族学在中国学术界的发展，经历了一个中国化的过程，中国民族学即有中国特色的民族学，就是这个过程的结果。中国民族学与国外民族学，有密切的联系，中国民族学在研究内容、研究方法、研究目标、研究传统、研究视角等方面，继承和吸收了大量国外民族学的优良成果，同时，中国民族学又有自己的特色。这个特色主要表现在下列五方面：

1. 在指导思想方面，坚持以马克思列宁主义为指导，放眼中国和世界民族、民族问题发展的现状和趋势，充分反映和吸收世界民族学发展的优秀思想和最新成果，促进中国和世界各民族平等、和谐发展。

2. 在内容方面，以中国民族学和民族问题为基本内容，构建符合中国和世界民族新发展的知识体系。

3. 在方法方面，采用实证的、思辨的、比较的、综合的多种方法，定性定量结合，描述与分析综合结合，田野与文献结合，充分使用现代科学技术，促进民族学研究有更加广阔的道路。

4. 在视角方面，认为民族是一个包含了政治、经济、社会、文化、历史、心理及种族、生物等各种因素的群体，是一个综合的社会群体，全方位研究揭示民族的各个方面，是民族学的显著特色。

5. 在思想传统方面，继承中国古代对民族实体、民族关系、民族问题丰富而深邃的思想认识，吸取中国历史上处理和对待多民族国家民族问题的经验、政策和方法，使民族学在具有数千年多民族共处历史以及积累了深厚传统民族思想的中国，得到进一步的升华和发展。

具有这样一些特色的中国民族学，既是当前广大中国民族学者的研究实践，也是多年来中国民族学界的主流愿望。

本文库的出版，就反映了兰州大学西北少数民族研究中心，想在推动民族学中国化，创立有中国特色民族学方面做些工作的强烈愿望。

欢迎各位专家学者批评指正。

2009年4月

# 目 录

## 第一章 西北民族地区农村城市化是西部大开发的

### 历史趋势和客观需要

- 第一节 西部及西北民族地区大开发的重大战略意义 ..... (1)
- 第二节 西北民族地区开发的主要历史经验和教训 ..... (5)
- 第三节 西部地区开发史反思 ..... (11)
- 第四节 西北民族地区农村城市化是西部大开发的  
历史必然趋势 ..... (19)

## 第二章 西北民族地区农村城市化发展规律和特点研究

- 第一节 西北民族地区城市的出现及早期城市发展  
——以甘肃省河西地区为例 ..... (25)
- 第二节 西北民族地区城市的发展规律与特点研究 ..... (32)
- 第三节 农村城市化基本概念 ..... (37)
- 第四节 农村城市化发展的普遍规律研究 ..... (42)
- 第五节 农村城市化基本规律对西北民族地区  
农村城市化的启示 ..... (47)

## 第三章 西北民族地区农村城市化是解决西北地区 民族问题的重大战略选择

- 第一节 西北民族地区的基本区情 ..... (52)
- 第二节 西北民族地区发展问题分析 ..... (61)

- 第三节 西北民族地区农村城市化是解决社会经济  
发展问题的重要突破口  
——以甘肃省民族地区为例 ..... (64)
- 第四节 西北民族地区农村城市化道路选择 ..... (72)
- 第五节 西北民族地区农村城市化的关键问题 ..... (79)

#### 第四章 农业现代化是西北民族地区农村城市化的基础

- 第一节 农业现代化的含义和内容 ..... (84)
- 第二节 农业现代化进程中潜在问题分析 ..... (86)
- 第三节 西北民族地区农业现代化必须致力于发展特色农业  
——以甘肃省天祝藏族自治县为例 ..... (88)
- 第四节 西北民族地区农业现代化必须走规模经营  
和产业化的道路 ..... (93)
- 第五节 农业现代化与农村城市化 ..... (99)

#### 第五章 农村工业化是西北民族地区农村城市化的关键

- 第一节 农村工业化的含义和内容 ..... (104)
- 第二节 乡镇企业的异军突起引发了西北民族  
地区的农村工业化 ..... (105)
- 第三节 西北民族地区农村工业化设想 ..... (113)
- 第四节 西北民族地区农村工业化模式与政策选择 ..... (115)
- 第五节 西北民族地区农村工业化、城市化  
必须转移剩余劳动力 ..... (117)

#### 第六章 城市经济是西北民族地区农村城市化的主导力量

- 第一节 城市经济的含义及在西北民族  
地区农村城市化中的地位和作用 ..... (125)
- 第二节 优化城市经济结构是西北民族  
地区农村城市化的必要条件 ..... (127)
- 第三节 城市经济管理是推动西北民族地区  
农村城市化的重要手段 ..... (131)

第四节	中心城市是西北民族地区 农村城市化的巨大动力 .....	(135)
-----	---------------------------------	-------

## 第七章 改革开放是西北民族地区农村城市化的不竭动力

第一节	改革开放前西北民族地区社会结构状况 .....	(139)
第二节	改革开放构建了新型城乡关系 .....	(141)
第三节	改革开放以来西北民族地区 社会结构的变化及其趋势 .....	(163)
第四节	扩大开放和加强东西合作是加快 西北民族地区农村城市化的重要措施 .....	(169)

## 第八章 发展小城镇是西北民族地区农村城市化的重点

第一节	小城镇的发展 .....	(173)
第二节	小城镇发展的动力 .....	(175)
第三节	小城镇——城乡结构调整的“枢纽” .....	(176)
第四节	以小城镇为轴心的西北民族 地区农村城市化道路的可行性 .....	(182)
第五节	甘肃省少数民族地区小城镇发展现状及对策 ——以甘肃省10个民族牧(林)业县(市)为例 .....	(187)

## 第九章 制度创新是西北民族地区农村城市化的根本保证

第一节	现行制度对西北民族地区农村城市化的影响 .....	(193)
第二节	西北民族地区农村城市化制度创新的路径 .....	(196)
第三节	构筑有利于西北民族地区农村城市化的制度体系 ——以甘肃省天祝藏族自治县为例 .....	(201)
第四节	加强农牧区人口社会保障法制化建设 ——以甘肃省天祝藏族自治县为例 .....	(213)

## 第十章 文化建设是西北民族地区农村城市化的重要内容

第一节	文化模式的意义分析 .....	(228)
第二节	少数民族文化与民族的关系和特点 .....	(231)



第三节	推进少数民族先进文化建设 .....	(233)
第四节	从河西文化看西北民族文化的多元发展特征 .....	(240)
第五节	文化旅游业在民族经济社会发展中的作用 .....	(243)
第六节	西北民族地区农村城市化进程 中文化生态系统的思考 .....	(248)
第七节	西北民族地区农村城市化过程 中的民族宗教问题及其法制建设 ——以甘肃省民族自治地方为例 .....	(258)
主要参考文献 .....		(268)
后 记 .....		(277)

# 第一章 西北民族地区农村城市化 是西部大开发的历史趋势 和客观需要

西北民族地区<sup>①</sup>是中华民族的发祥地，是民族团结与发展的摇篮，具有深厚的民族文化底蕴和独特的自然风貌。西北民族地区是历代西部开发的重点区域，漫长的开发历程为促进区域经济社会发展、维护民族团结统一，发挥了巨大历史作用。西部及西北民族地区的历史是一面镜子，数千年的西部及西北民族地区的开发历程，积累了丰富的经验，也留下了深刻的教训。在实施西部大开发战略的今天，城镇化是战略重点之一，吸取历史上开发西部的经验和教训，西部民族地区农村发展的根本出路在于加快农村城市化步伐。农村城市化能够加快西部自然和经济资源的开发，实现人的全面发展，促进民族文化的全面进步，加快建设有西部民族特色的物质文明、政治文明和精神文明，全面建设小康社会。从这个意义上讲，西北民族地区农村城市化，就是西部大开发的历史必然趋势和现实客观需要。

## 第一节 西部及西北民族地区 大开发的重大战略意义

世纪之交，党中央国务院高瞻远瞩、审时度势，作出了实施西部

---

<sup>①</sup> 西北民族地区一般是指西北的少数民族自治区、自治州和自治县。从省级行政单位上来看，通常将宁夏、新疆、青海等3个省区视为少数民族地区。虽然甘肃的少数民族人口比重较小，但是省内民族自治地方面积比重却较大，而且有裕固、东乡等特有民族。为此，本书亦将少数民族众多、民族自治地方面积广大的甘肃省视为少数民族地区。

大开发战略的重大战略决策。加快西部地区特别是西北民族地区的开发，对于推进全国的改革与建设，对于保持党和国家的长治久安，是一个全局性的发展战略，不仅具有重大的经济意义，而且具有重大的政治和社会意义。

西部及西北民族地区是一片神奇的土地，在漫长的历史发展过程中，中华儿女在这片土地上繁衍生息，奋进创造，写下了无数瑰丽的诗篇。西部自古就是众少数民族的聚居区，三苗、氐、羌、匈奴、柔然、鲜卑、党项、突厥、回鹘、吐蕃等古代民族<sup>①</sup>都曾在这里繁衍生息。西部也是中央王朝与众多民族政权纷争之地，秦汉之与匈奴政权，魏晋南北朝之与鲜卑、氐、羌政权，唐朝之与突厥、回鹘汗国，宋朝之与辽、金政权，明朝之与蒙古、后金政权，曾长期干戈相向，烽烟不息。游牧民族文化和农耕文化长期并存、相互交流、相互激荡。

西部地区在相当长的历史时期内，曾居于中国政治、经济、文化的中心地带，为中华民族的崛起，曾经创造过无数的辉煌。强大的奴隶制国家西周，统一六国的中央集权封建国家秦王朝，与罗马帝国在欧亚大陆两端同时称雄、开通丝绸之路的西汉王朝，经济、科技文化高度发达的唐朝都曾以西部为中心。“关中之地，于天下三分之一，而人众不过什三，然量其富，什居其六”<sup>②</sup>。足见西部土地之大，人口之多，财富之丰。

近代以来，随着民族资本主义工业的发展，东部地区明显先进于西部，西部特别是西北民族地区远离工业文明，城镇化发展滞后，使得西北民族地区与东部的经济社会发展差距逐渐拉大。从总体上讲，在整个封建社会和半殖民地半封建社会，由于朝代的更替和战争的破坏，西北民族地区的许多城镇往往是“兴为都邑，衰为虚墟”。新中国成立前的1948年，当时全国共有67个设市城市，其中西北民族省区仅有兰州、银川、迪化（乌鲁木齐）和西宁4个，见表1-1。

① 杨建新：《中国西北少数民族史》，银川，宁夏人民出版社，1998。

② 司马迁：《史记·货殖列传》。

表 1-1 1948 年西北民族省区设市城市概况

城市概况	兰州	银川	西宁	迪化
隶属关系	省辖	省辖	省辖	省辖
城市人口 (万人)	15.6	3.9	5.6	9.8
设市时间 (年)	1947	1945	1945	1945

资料来源：1948 年 4 月国民党政府内政部方域司编印的《中国之行政督察区》所列城市及该司 1947 年编印的《中华民国行政区域简表》和《中国都市》。参见胡兆量：《新世纪的中国都市》，台北，唐山出版社，1996。

随着新中国的建立和新疆、西藏、云南等西部民族地方的和平解放，党和政府加大了对西部及西北民族地区工作的扶持力度。新中国成立初期，我国一直把“有计划、按比例发展”作为社会主义的重要经济规律，在强调国民经济综合平衡、部门平衡的同时，突出了地区间的经济平衡，并采取了区域均衡发展政策。其目的就是要在加快东部沿海发展的同时，加快中西部的发展。毛泽东同志十分关注西部的发展问题，他指出，“我国全部轻工业和重工业，都有约百分之七十在沿海，百分之三十在内地。这是历史上形成的一种不合理的状况。沿海的工业基地必须充分利用，但是，为了平衡工业发展的布局，内地工业必须大力发展”<sup>①</sup>。“新的工业大部分应当在内地，使工业布局逐步平衡，并且利于备战，这是毫无疑义的”。“好好地利用和发展沿海的工业老底子，可以使我们更有力量来发展和支持内地工业。如果采取消极态度，就会妨碍内地工业的迅速发展”<sup>②</sup>。由于党和国家的重视，经过几个五年计划的努力，在内地建成了大批的基础设施，兴办了一批现代工商企业，农牧业经济迅速发展，科技、教育、文化和医疗卫生等各项社会事业突飞猛进。

党的十一届三中全会以后，由于我们党坚持实践是检验真理的唯一标准，认真总结我国发展地区经济的经验教训，创造了有中国特色的区域经济理论，为加快东部沿海地区的发展和实施西部大开发提供了理论依据。

实施西部大开发，加快中西部地区发展战略。早在 20 世纪 90 年代

① 《毛泽东文集》第七卷，25 页，北京，人民出版社，1999。

② 《毛泽东文集》第七卷，26 页，北京，人民出版社，1999。

初邓小平同志就提出了关于我国现代化建设“两个大局”的战略思想。他指出，“沿海地区要加快对外开放，使这个拥有二亿人口的广大地带较快地先发展起来，从而带动内地更好地发展，这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来，发展到一定的时候，又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展，这也是个大局。那时沿海也要服从这个大局”<sup>①</sup>。

江泽民同志先后两次在西安主持召开西北五省区座谈会，专门研究部署实施西部大开发战略问题。他指出，“逐步缩小全国各地之间的发展差距，实现全国经济社会的协调发展，最终达到全体人民的共同富裕，是社会主义本质的要求，也是关系我国跨世纪发展全局的一个重大问题”。“在发展社会主义市场经济的条件下，加快开发西部地区，要有新的思路”。“把加快西部经济社会发展同保持政治社会稳定、加强民族团结结合起来，把西部发展同实现全国第三步发展战略目标结合起来，在国家财力稳定增长的前提下，通过转移支付，逐步加大对西部地区的支持力度；在充分调动西部地区自身积极性的基础上，有目标、分阶段地推进西部地区人口、资源、环境与经济社会的协调发展。加快开发西部地区应该是全面的，要把水资源的开发和有效利用放在突出位置。生态环境建设、普及科学教育、推广实用技术、发展特色旅游、交通通信设施建设等方面，都要统筹规划”<sup>②</sup>。

历史的经验告诉我们：没有西部地区的繁荣昌盛，就不可能实现我们国家的繁荣富强；没有西部的社会稳定和民族团结，就不可能保持我们整个国家的社会稳定和民族团结；没有西部地区的全面小康，就不可能达到我们整个中华民族的全面小康；没有西部地区的基本现代化，就不可能有我们整个社会主义现代化建设的最终成功。

实施西部大开发战略，主要目的是缩小东西部差距，实现共同富裕。纵观近代以来地区间的发展差距问题，基本上是城乡差距问题。不同地区的城市，发展水平和人均收入水平当然也有差距，但造成地区差距的主要因素是城乡差距，也就是工业化和城市化水平的差距。从全国来说，城市化水平高的地区，人均收入也相对高。中国工业化和现代化的起步点在城市，最终落脚点却在农村。中国现代化的困难之处，不在

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第三卷，277~278页，北京，人民出版社，1988。

<sup>②</sup> 江泽民：《抓住世纪之交历史机遇加快西部地区开发步伐》载《人民日报》1999年6月19日。

城市，而在广大农村地区。这个问题的实质，是几亿农业人口大量非农化或城市化的问题。这是中国现代化进程中最艰巨的历史任务。

西部的发展战略必须考虑民族的因素：一方面是动员这一地区少数民族参与这一地区的开发事业，另一方面要通过这一地区的经济开发使这一地区的少数民族发展成为现代民族。“没有中国农村的现代化，就没有中国的现代化。同样，没有中国少数民族的现代化，也就谈不上中国的现代化……充分发挥少数民族地区的优势，把少数民族地区资源开发和社会经济发展妥善结合起来，逐步改变民族地区经济相对落后的状况，使之同全国经济发展相适应，这是发展我国综合国力的极为重要的一个环节”，<sup>①</sup>在振兴中华民族的共同事业中，各民族都有自己的优势，都应在现代化建设中做出各自的贡献。这正是我们社会主义国家的性质所决定的。

## 第二节 西北民族地区开发的主要历史经验和教训

我国对西部及西北民族地区的开发，可以上溯到先秦时期，距今已有五千多年的历史。在五千多年的历史岁月中，西部及西北民族地区开发的活动中基本上没有停止，但由于自然因素和人文因素的影响，有时出现高潮，有时停滞不前，有时甚至出现倒退的局面。认真地、实事求是地总结历史教训，对新世纪的西部大开发将是十分有益和必要的。

### 一、西北民族地区开发的主要历史经验

历史上，中原王朝从巩固政权和国家统一的考虑出发，重视对西北民族地区的建设与开发，取得了一定的成绩。这对于当前实施西部大开发战略，加快推进西北民族地区农村城市化进程，仍然具有重要的历史借鉴价值。纵观这一历程，可以得到以下启示：

（一）中央王朝的重视和支持是西北民族地区开发取得成功的重要政治保证

历史上的西北民族地区的开发基本上都是在中央政权的组织下进行

<sup>①</sup> 费孝通：《对民族地区发展的思考》，载《费孝通论西部开发与区域经济》，315、320页，北京，群言出版社，2000。

的。中央政权对于西北民族地区开发的领导与政策倾斜力度的强弱，是与该区发展速度成正比的。汉唐以前，中国的政治经济中心在西北以长安为中心的关中平原。唐宋以后，西北民族地区经济之所以会从先进逐渐嬗变到落后，一个很重要的原因，就是中央王朝因国家政治经济中心的东移而减弱了对西北民族地区的关注与政策倾斜扶持力度。由此，我们可以清楚地看到：当中央政权重视西部开发，并能在西部开发中发挥作用时，西部开发就会有较大的进展；当中央政权不重视西部开发，不能在西部开发中发挥主导作用时，西部开发就会陷入无序的状态。因此，中央政权如何通过加大政策扶持力度和政策倾斜加快西北民族地区发展，这其中深刻的历史经验，很值得认真总结。

#### （二）民族团结和社会安定是西北民族地区开发的必要条件

显然，在西部及西北民族地区开发的过程中，妥善地处理西部及西北民族地区的民族关系，调动各民族人民开发的积极性，促进边疆民族地区的发展，是十分重要的问题。国家的统一，社会的安定，边疆的巩固，是西部及西北民族地区开发不可缺少的条件，而西部及西北民族地区开发又会反过来进一步稳定社会秩序，巩固国家的统一和强大。

#### （三）城市及适当的基础设施建设是西北民族地区开发的主要动力

历史上，西部及西北民族地区的辉煌在很大程度上与城市的政治地位以及城市的发展水平有密切的关系。在这方面，“丝绸之路”就是最好的证明。可见城市的发展与区域经济的发展有相辅相成的关系，这是一条规律。利用这一规律加快西部及西北民族地区地区的城市化，突出其经济特色和文化特色，将会大大促进西部及西北民族地区经济社会的发展。

#### （四）加快边疆民族地区的经济文化建设是西北民族地区开发的根本目的

自古以来，西北就是多民族聚居区和重要的边疆地区，历代中央王朝都是把开发与建设西北民族地区，放在民族政策和边疆治理的范畴内来思考和运作的。一部西北民族地区开发史，就是民族关系与边疆治理发展的历史。这就启示我们，实施西部大开发，加快推进西北民族地区农村城市化建设，不仅要考虑到国民经济平衡布局、西北民族地区自然资源的开发与利用等等，更要从民族团结、国家统一和巩固边疆的高度来认识。所以，从这个意义上讲，必须把加快边疆民族地区经济文化的

发展摆在首位。

#### (五) 兴修水利是西北民族地区开发的重要基础

西北民族地区地处欧亚大陆深处，气候相对比较干旱。这对农牧业开发是不利的。在这种情况下，兴修水利工程，修渠筑坝，引水灌溉或从事航运便具有特殊的意义。关中和四川之所以能够成为“天府之国”，都与兴修水利有很大的关系。史载秦昭王时，李冰父子在四川盆地修建都江堰，秦王政时，在关中平原上修建了郑国渠。这些水利工程，奠定了西部及西北民族地区水利事业的基础。到了唐代，西部一些重要的农业区，如关中平原、成都平原、河西走廊及吐鲁番地区，已经形成了比较发达的水利灌溉网。水利事业的发展，改善了农业生产环境，提高了粮食产量，直接促进了西部及西北民族地区经济社会的发展。

#### (六) 人力资源的开发和人口素质的提高是西北民族地区开发的关键因素

历史上，各中央王朝针对西北民族地区地广人稀、经济文化落后的状况，坚持采取“移民实边”和教化政策。与此同时，历代贤明的君主在开发与治理边疆少数民族地区时，都比较注意选贤用能，知人善任。同时，注意对少数民族人才的培养，以保证中央王朝开发与经营边疆少数民族地区的政策能得到切实有效的贯彻执行。今天，西北地区仍然很缺少发展经济、科学技术和文化事业的人才。全国东西部社会经济差距，很大程度上就是人员素质的差距；西北地区尤其是西北边疆少数民族发展的滞后，也主要是人们文化水平和素质的滞后。

#### (七) 因地制宜、因俗而治是西北民族地区开发的根本方针

辽阔的西北边疆，众多的民族，不同的宗教、文化与经济生活方式，决定了西北各地区、各民族间生产方式、生产水平和社会结构迥然有别，如果以同一政策来开发与治理西北地区，必然会在一部分地区因不切合实际而造成政策执行效率下降甚至引起民族矛盾。因此，历史上中央王朝都注意根据边疆的实际情况，制定有针对性的开发与治理政策，“因俗而治”。表现了在开发与治理边疆民族地区的政策策略上的柔韧性、多面性和开明、宽容、务实的风格，反映了中国西北地区民族众多、发展不平衡的历史与现实。实施西部大开发战略，要注意学习、借鉴古代开明统治者“因俗而治”的历史经验，根据西北

地区内各个区域的不同情况,实事求是,因地制宜地制定发展战略,绝不能搞“一刀切”、一个模式,只有这样,才能真正推动西北经济的大发展。

(八) 尊重西部各少数民族的宗教信仰、风俗习惯是西北民族地区开发的主要外因

中央政权在西北民族地区的成功治策之一就是尊重各民族风俗习惯,“因俗而治”,重用少数民族领袖。一方面很好地处理了中央与民族地区的关系,容易得到各民族的拥护,使他们对中央政权保持亲合力,从而使中央的政令能够在这些地区得到贯彻执行,最终有利于统一的多民族国家的形成、巩固和发展;另一方面,这一治策运用的结果,也给我们留下了一笔宝贵的文化遗产,我们在开发西部、加速经济建设、加快西北民族地区农村城市化的过程中,一定要尊重各少数民族的宗教信仰、风俗习惯,高度重视与保护西部丰富而珍贵的历史文化遗产,如西安、成都的名胜古迹,新疆、云南、西藏、宁夏、青海等民族地区别具特色的民族文化,甘肃博大而悠远的河西走廊文化,要在保护中开发,在开发中保护,切忌以牺牲民族文化遗产、放弃历史文化传统为代价来开发西部。

## 二、西北民族地区开发的主要教训

值得注意的是,历史上的西部及西北民族地区的开发,曾多次出现过挫折和失败,而新中国成立后的西部及西北民族地区的开发,也有不少失误和曲折。这些给我们留下了沉痛的教训。

### (一) 历史上西部及西北民族地区开发的教训

#### 1. 战争和动乱严重制约西部及西北民族地区开发的进程

历史上西部及西北民族地区社会经济的每一次衰落,几乎都与战争和动乱有关。秦汉时期西部及西北民族地区开发的高潮是被战乱中断的。隋唐时期西部开发的高潮也是在战乱中结束的。这些虽然都是过去的情况,但依然值得人们深思。

2. 不按经济规律办事便不可能使西部及西北民族地区开发达到预期目标

#### 3. 不注意保护生态环境就会造成十分严重的后果

目前,西北地区已成为我国生态环境最为脆弱的地区,森林覆盖率持续降低,土壤侵蚀日趋严重,水土流失面积扩大,草原退化日益严

重，土地沙化面积不断扩大等（见表1-2）。

表1-2 1998年西北民族省区生态环境指标 单位:%

省区	荒漠化率	草原退化率	水土流失率	森林覆盖率
新疆	86.07	5.83	0.07	0.79
宁夏	75.98	97.37	69.94	1.54
青海	33.06	15.30	3.61	0.35
甘肃	50.62	45.17	37.95	4.33
全国	34.55	19.79	16.98	13.92

资料来源：中国科学院可持续发展研究小组。1998年中国可持续发展报告，科学出版社，1999。

## （二）新中国成立后西部及西北民族地区开发的教训

### 1. 大开发带来的大破坏造成生态环境恶化

据统计，目前青海省的水土流失面积已占其国土总面积的46%，新疆也达到25.8%。森林的过度砍伐、荒原的过度开垦、草原的过度放牧，进一步加速了西北地区森林和草场退化，造成了更大面积的土地沙化和荒漠化。目前，青海省已经有20%以上的草场形成中度以上退化，土地沙化面积已占其总面积的17.4%以上；新疆草场退化面积和虫、鼠害面积已达3.2亿亩，占可利用草场面积的44%，土地沙化面积占总面积的比重则高达49%<sup>①</sup>。可见，加强环境保护，努力改善生态状况是西北民族省区实现经济社会可持续发展的一个重要前提和基础，也是其城镇化进程中必须加以重视的一个重要问题。

### 2. 就业非本地化，少数民族参与率低

在计划经济体制下，许多重点项目的开发建设，很少吸收当地少数民族群众，基本上是外来队伍搞开发。如新疆维吾尔自治区的开发，以1952年转业部队的“军垦”为标志，连同家属和垦区的少量的居民总计27.3万人。1957年至1960年间计有110多万人迁入新疆军垦农场当工人。青海在“三线”建设时期迁入职工5万人，包括家属约12万人；

<sup>①</sup> 胡国成：《总结历史经验，搞好生态建设——西北地区生态保护与建设研究》，北京，中国社会科学出版社，2000。

宁夏同时期迁入 29 个大中型工矿企业，共迁入职工近 2 万人；贵州同时期随迁职工约 10 万人。

### 3. “五小工业”和产业定位上的错误

20 世纪 60—70 年代的“五小”企业，强调土法上马，结果设备陈旧，生产工艺落后，生产成本偏高，缺乏规模效益，产品质量差，经济效益和社会效益偏低。由于产业定位的错误，民族地区工业部门结构上的问题是重工业过重，主要是采掘工业、原材料工业和能源工业的比重过大，而加工工业特别是深加工工业的比重过小，对西部地区特别是西北民族地区经济效益发挥产生了不利影响。

### 4. 军事备战形势下的工业布局遗留的问题

20 世纪 60 年代中期，关于“三线”建设的决策，由于片面强调“三线”工厂布点要“靠山、分散、隐蔽、进洞”，造成“三线”工厂普遍的“山、散、洞”布局。由此导致建设不配套、选址失误、生产成本低、企业管理工作薄弱、职工队伍不稳定、区域工业组织跟不上、外部生产协作条件差等许多问题，使得“三线”地区的工业生产能力不能充分发挥作用，设备的利用率很低。1975 年，“三线”地区工业固定资产原值占全国工业固定资产原值的 35%，而工业产值在全国工业总产值中仅占 25%。西南地区的机械工业，每个职工平均拥有的固定资产在全国居第一位，而按每万元固定资产计算的产值和劳动生产率在全国却是倒数第一位<sup>①</sup>。

### 5. “嵌入”式开发未带动地方民族经济发展

多年来国家对西部的开发，往往是从东部沿海地区连人员带设备将企业整体“植入”或“嵌入”西部地区，主要是民族地区。这些企业与周围地区在经济活动上基本没有联系，出现“灯下黑”现象；即民族地区的人民并没有从这种“开发”中得到“实惠”。凡此种种，最终形成了先进的嵌入企业与落后的地方企业、相对发达的城市与贫穷的农村，现代工业文明与传统农业文明长期共存、自我循环、自我生长的严重的二元结构格局。既不利于现代工业在西北民族省区的扩散，又不利于农村经济社会的健康发展。

<sup>①</sup> 汪海波：《中华人民共和国工业经济史》（1949 年 10 月—1998 年），太原，山西人民出版社，1998。

### 第三节 西部地区开发史反思

中国西部民族地区曾有十分辉煌过去。历史上，由于西部民族地区开发的主要目的是军事和政治，没有考虑经济和社会的发展问题，特别是人的发展问题，使西部开发有了不可避免的历史局限性。推进西北民族地区农村城市化，反思西部大开发史的一些具体问题，具有重大现实意义。

#### 一、西北民族地区农业与林牧业间选择的反思

西北民族地区的开发，由于历史地理和人文环境的特殊性和自然资源的有限性、不均衡性，西北民族地区开发的最佳路径应当是“适应性”开发，而不应是“非适应性”的盲目开发，应当是能够可持续发展的战略性开发，而不应是不顾自然资源条件限制的单一型、简单化的短期开发。这是我们对西北民族地区开发史最大的反思。

新石器时代从采集、狩猎和游牧经济向固定的农耕经济发展无疑是一种进步，但到了传统社会中后期，在种植业与畜牧业、林副业之间便无什么先进或落后可言了。

有学者认为，清代黄土高原区如何合理利用土地，所面临的问题除了农作物的种植结构和种植制度外，也像今天一样，还有一个农林牧三业的比例问题。非常不幸的是，当时黄土高原区的农民一般都是通过扩大耕地面积、发展单一的作物种植的方法来获取经济生活资料，牧业和林业所占的比重越来越小。这种技术选择从唐宋以来就一直如此，而且延续今日。本来种植业与林牧业之间的选择并不是哪个“先进”与“落后”的问题，而是属于“是否适应”的问题。在中国西南地区农业开发过程中也有这个问题。就资源环境与产业的合理配置来看，清代西南亚热带山地更适宜发展林牧业，但农民的选择几乎都是发展种植业，原因何在？就秦巴山地而言，可能与大量湖广籍移民擅长垦殖有关。但就整个中国西北民族地区而言，这种选择可能还与中国传统社会“畜牧”落后而“农耕”先进的传统思想有关。如果从时间发展序列来看，采集、狩猎、游牧、畜牧经济一般早于固定的农耕，而历史上中国北方的游牧民族一向被中原汉人视为落后民族，莽莽林海中以林副业为生的居民被视为野人，农业种植在传统社会里地位最高，中国历史上向来有

“重农轻牧”、“重农（种植）轻林（开发性林副业）”的传统。这种潜在的传统意识在封建社会后期仍然十分强烈，历代统治者无不对无休止的垦殖大加赞扬，自然会影响着农民的产业选择，故“主谷制”在中国延续长久，直到演变为近代的“以粮为纲”，可谓根深蒂固。这种传统的意识和发展走向在历史上影响着民族地区的产业选择，故历史上绝大多数西北少数民族在汉民族农耕文化面前，往往并没有吸收农耕文化的生产技术来发展林牧业，更多的是改弦易辙使自己成为农民，丧失了自己的林业意识，走向趋农化的道路。

所以，中国历史上大漠内外的游牧民族不断南下农耕，虽然也时有将农业区变成牧区的，但更多的则是变服从俗，将草原变成农田，将自己变成农民。中国历史上的西部开发史，主要是种植文明的推广史，历史上在西部的屯田从秦汉一直到近代，成为西部开发的主题。纵观历史上“跑口外”、“走西口”等移民外迁无不是以在牧区扩展农业，以农业垦殖为主。其实前面我们谈到，在生产力发展到一定程度后，在农业种植业与林牧业之间并没有什么先进与落后之说，“适应”便是先进，但是这种意识在传统中国社会里是十分淡薄的。

## 二、西北民族地区历代屯田的反思

在中国西部社会经济发展中秦汉以来的屯田十分重要，历代学者对此多是完全肯定的。但我们也应看到，屯田的发展与中国西部民族地区边疆形势发展有关，但却与中国西部环境相冲突。我国历史上的屯田，主要是在西北，而西北恰恰发展种植业的自然条件比较差，这就决定了它的效果不佳，总起来说，我国古代的屯田，以一时的军事目的为主，而只把开辟农耕区作为配合的手段。从秦汉的大规模屯田开始，屯田是基于国家粮草运输的困难，从汉代的“入粟拜爵”到清代的屯田免“挽输之劳”都体现了这个目的。

当然，应该承认屯田对于中国历代西北国防建设和西北边疆民族地区开发功不可没，但辩证地看，历代屯田也有值得思考之处。

从社会民族学的角度看，促进民族地区经济社会的发展首先要着眼于民族地区的全面进步，包括经济上的发展，政治上的稳定，边防上的巩固与民族间的团结。屯田并不是一项单纯的经济措施，而是一项以巩固边防为主，包含政治、经济、军事内容的综合措施。在西部民族地区开发史上，其目的主要是军事和政治目的，屯田是古代西部民族地区，特

别是西北民族地区开发的主要形式，为巩固西北边防维护民族主权，促进民族地区进步发挥了一定作用。但不切合实际的低效益开发，加之受军事、政治因素影响较大，屯田带有一定程度的兼业性质，缺乏连续性，使屯田失去了本应有的开发建设效果。开发模式单一，以粮为主的形式，加剧了开发的负面影响，一方面给西北民族地区生态环境带来极其严重的破坏；另一方面，相对闭塞的环境和传统思想的影响，加速了小农经济的形成，屯田的军民被固定在了土地上，不利于民族的融合与发展。

### 三、西北民族地区贫困问题的反思

由于中国西北民族地区在农林牧业三者之间的选择误区，也使历史上中国西北地区在不同地区形成了不同的贫困。

历史气候的研究表明，近 2000 年来看，中国的历史气候总体上是越来越干旱寒冷，特别是近 10 年来，在中国中高纬度地区表现得更加明显，尤其是在中国西北民族地区。故有的专家认为西北地区干旱化、沙漠化趋势呈现一种不可逆转和不可回归的趋势。如，甘肃武威的民勤县，有的专家断言，不久的将来会变成第二个罗布泊。笔者多次到民勤县调查，看到的景象令人十分担忧，地下水的过度超采，使生态环境恶化加剧，人们的生存条件日趋严酷。其中湖区上游来水量由 20 世纪 50 年代的平均每年 5.42 亿立方米，锐减到 90 年代的平均每年 1.524 亿立方米左右，2002 年仅为 0.84 亿立方米，湖区、灌区供需差达 0.56 亿立方米，水位不断下降，水资源不断恶化，大部分地区淡水资源埋深达 300 多米。目前，即便来一场填井还水、休耕停牧的革命，也只能是延缓其沙化荒化枯化的到来。

西北许多地区的贫困，主要是由人类基本生存环境的恶劣而来，特别是水资源和生物资源严重匮乏，贫困更多体现为一种生态性贫困，也可称为资源性贫困。

广大民族地区的贫困问题历来是关系全局的重大问题。民族地区由于自然资源等多种因素的制约，贫困面广，贫困程度很深。特别是城镇贫困人口问题，直接制约着城市化的发展。以西藏自治区为例<sup>①</sup>，据抽

<sup>①</sup> 《西藏城镇贫困人口及对策研究》课题组，对西藏自治区 1998 年以来城镇贫困人口收入及支出结构的调查，城镇贫困人口月平均收入调查样本数为 181 人，消费支出指城镇贫困居民家庭一年内平均每人用于日常生活的全部支出，就业状况调查样本数为 177 人，生活设施调查中，采取随机抽样的办法。数据详见《西藏研究》2001（3），14-27。

样调查显示,1998年,西藏城镇人均年可支配收入达6261.72元。西藏城镇贫困人口受调查者人均年收入1582.9元、人均月收入131.91元,平时拥有储蓄的家庭占9.95%,最高储蓄为3000元。月人均收入50~300元的占受调查人数79.01%,其中月人均收入150~299元的人数居多,月人均收入高于300元的人数仅占3.31%。无收入人口占总数的73.45%,非就业者收入来源较单一,家庭副业生产收入仅为2.83%,而且有3.01%户家庭依靠亲人赡养和赠送,0.56%户靠变卖财产来维持生存。从受调查者情况看,恩格尔系数高达79.26%,这表明目前的西藏城镇贫困人口仍然处于绝对贫困阶段。

从西藏城镇贫困人口就业状况来看,受调查者成人系数<sup>①</sup>为71.07%,少儿人口(0~14岁)占总人口比重为23.97%,老年人口(60岁以上)仅占人口比重的4.82%。劳动总负担系数为40.5%,少儿人口负担系数为33.72%,老年人口负担系数为6.78%。而劳动适龄人口中15~29岁人口比重从在业人口职业构成来看,从事第一产业的人口比重为19.77%,从事第二产业的人口比重为40.11%,从事第三产业的人口比重为40.09%。从职业的构成情况来看,工人、服务人员、农民的比重占77.39%以上,从事生产性人数偏高,而各类专业技术人员、商业工作人员、行政办事人员等的比重不足10%,比例明显偏低。

从居住面积、间数或住房设施来看,在受调查者中,拥有私房(含自建、自建公助)的家庭占19.33%,80.66%的家庭主要是租用单位的公房,少量是租借私房。受调查者住房总使用面积大致可分为5档:12~39平方米的住户占38.12%,40~80平方米的住户占51.93%,80~150平方米的住户占5.53%,余下为150~500平方米的住户。每户有房(不包括厨房、厕所)2间或3间的占82.19%,1间的占6.9%,4间或5间的占5.82%,余下为6间以上的户。

加快西北民族地区农村城市化,应当客观看待部分民族地区开发的历史功过,总结经验,走可持续发展的路子。具体来讲,我们要关注以下几个问题。

#### (一) 产业选择首先应当是适应性选择

从生产力角度评价一个社会进步程度,主要应从三个方面来分析:

<sup>①</sup> 劳动适龄人口(15~60岁)占总人口比重称之为成人系数。

一是产量与产值的多少；一是投入与产生的效益大小；一是资源与产业配置的合理程度。其中第三方面最为重要，从根本上决定着第一、二方面。中国历史上传统的农林牧三者选择存在误区，走着一条恶性循环的路子，严重制约了中国西北民族地区的近代化、工业化、现代化进程。今天，我们认为，在中国西北地区退耕还林（草），远远不仅仅只具有可持续发展的生态意义，实际也有对近一千多年来西北地区产业结构误区的重大调整。实际上中国历史上早就存在西畜东输、西林东输的历史现象，现在国家提出东南沿海外向型农业区、中部商品粮农业区和西部退耕还林（草）区发展战略，无疑是对历史的一种回归，是耕种文明在西北民族地区的一种理性退缩。

中国西北民族地区农村城市化同样面临一个“农工商”三者的选择问题，面临一个三次产业之间的侧重问题。这三者之间在现代社会里也并无“先进”与“落后”之分，只有是否适应和怎样增大三个产业科学技术和现代管理含量问题。只有认识到这一点，才会使中国西北民族地区农村工业化避免完全走中国东部工业化和发达国家工业化的老路，从而进一步体现落后的地区经济开发与社会发展的后发效应。

### （二）坚持分类指导，走侧重点不同、多样化开发之路

从自然环境来看，西北地区自然环境的复原十分艰巨，这有两个层面的意思。从学术研究层面来看，在西北地区，历史时期气候湿度大些，森林植被更好，这是不争的事实。但黄土高原地区在历史上是否存在大片森林，是否有过一个水草丰茂的时代，在学术界还存在较大争论，如不存在这样一个时代，就无从谈起复原。从现实来看，西北地区气候干旱化和沙漠化，在一定时段上有一种不可逆转性，这就注定了人类完全在西北地区恢复昔日自然环境有很大的难度。

由于西北地区水资源和生物资源不足，生物多样性相对较差，对加大综合经济开发的强度制约较大，因为现代社会不可能不考虑环境投入、区位地缘投入与产出。我们认为西北地区经济开发应体现规模适度的高标准开发模式，发展林牧业为主的生态经济，尽量恢复昔日自然环境，为现代西北经济营造一个绿色屏障。这里我们可将西北的开发称为“软开发”。

西南民族地区历史时期的气候也更加湿润温暖，森林植被也更好，但现在总的环境仍有利于人类生存，环境对经济开发强度的承载量更大。就经济发展水平而言，还有许多地区明显是一种开发不足的贫困。

在这种背景下，加大西南地区的经济开发强度，从环境投入与产出效益来看，可能更合算。

### （三）针对贫困的不同原因，分别治理开发

对于西北地区的生态性贫困，一方面应加大生态治理的力度，一方面需要将许多居住在生态性贫困地区的居民迁出原来居住区，将强制性城市化与生态治理结合起来。这也包括西南喀斯特地貌地区的一些居民。从产业选择来看，西北地区应以畜牧业、天然气、石油、旅游四大产业为基础发展相关产业，在江河源头、生态脆弱区设立无人区，建设自然保护区，限制种植业的发展，控制经济开发的强度，保护脆弱的生态环境。

西南地区主要的亚热带山区都呈现为一种结构性贫困，开发的关键是通过国家手段来实现结构性调整，其实现程度和投入与产出的效益更容易体现。相对而言，西南地区的环境对经济开发强度的承载量更大。从历史的发展来看，西北地区历史上的屯田地区现在许多都成了沙漠，而西南地区历史上的屯田地区，现在多成为熟地，至今仍为重要的经济作物种植区，这本身就能说明一些问题。就西南民族地区结构调整的关键而言，退耕还林（草）、移民强制性城市化是结构性调整的重中之重。而围绕水电资源、金属资源、旅游资源、生物资源、少数民族文化资源开发相关产业，是西南地区产业选择的明智之举。

## 四、消除西部及西北民族地区贫困的对策思考

贫困面大、贫困程度深是西部及西北民族地区的突出特征，消除贫困是实施西部大开发战略、推进城市化进程、全面建设小康社会的重中之重。尽管这几年扶贫攻坚取得显著成就，但是稳定脱贫困难。在扶贫政策措施中，对人力资源开发普遍重视不够。

### （一）西部大开发应将社会发展放在重要地位

西部大开发应首先缩小社会发展差距、知识发展差距、信息发展差距与教育发展差距，促进人类发展，促进社会进步，为西部全体人民提供基本的公共服务，为他们创造更多的发展机会，提高他们自身的发展能力。

#### 1. 优先缩小社会发展差距

由于我国各地区的社会发展差距小于经济发展差距，解决社会发展差距比解决经济发展差距相对容易一些。因此，应把缩小社会发展差距

放在国家西部大开发政策的重要位置，通过社会发展更有效地发挥公共政策的作用和效率，从而有利于缩小地区经济发展差距。

## 2. 鼓励西部地区知识创新和知识生产，政府提高 R&D 投入

政府应充分发挥西部现有科技人员的潜力和作用，鼓励知识创新和技术创新。同时，大幅度提高政府对 R&D 的投入，调整财政支出结构，增加政府对知识创新 R&D 的投入。国家应增加对西部地区科技专项资金的支出，国家自然科学基金应增加对欠发达地区专项基金的投入比例，中央在西部大开发中的各项专项投资应规定少量比例的资金用于前期科学研究。

## 3. 增加基础教育投资

增加贫困地区、少数民族地区基础教育投资，把实现普及基础教育作为重要的战略目标，优先缩小知识发展差距。增加中央财政援助，在 3~5 年内实现普及基础教育目标。优先在少数民族贫困地区对中小学生学习教育实行全额免费，对成人文盲或成人初等教育补习一律免费，强化对贫困人口、少数民族人口的直接教育投资。只有优先缩小知识发展差距，才有可能为西部地区提供基本的公共服务，扩大他们的发展机会，提供他们的发展能力，以知识发展促进社会经济发展，进而缩小社会经济发展差距。

## 4. 增加健康投资，鼓励少数民族计划生育

增加生育保健设备投入，培训当地农牧区医疗人员，帮助建立生育保健服务网络；强化政府公共卫生职能，重建农村合作医疗体系；建立制约机制，鼓励少数民族实行计划生育，在扶贫项目安排、资金投入等方面，优先安排实行计划生育的家庭；同时对少数民族实行计划生育免费服务，由国家财政直接补贴，建立健全计划生育社会服务体系。

(二) 认清扶贫攻坚的长期性，做好阶段性扶贫工作，及时调整反贫困战略的政策导向

### 1. 扶贫工作需要长期进行

目前，绝大多数贫困农户的温饱问题已基本解决，但这绝不意味着扶贫工作的结束。我国正处于并长期处于社会主义初级阶段，这个基本国情决定了我们必须树立扶贫开发长期作战的思想。虽然西部广大农村贫困地区恶劣的自然环境、封闭的社会环境、低下的人口素质在扶贫开发中已经开始发生变化，但远未根本改观。生态环境的改变、人口素质的提高，绝非一朝一夕、一蹴而就的事，可能需要几代人的努力。

### 2. 分阶段实施贫困地区发展目标

我们建议按三个阶段确定贫困地区发展目标。2005 年以前，全面

解决农村贫困人口的温饱问题；2001—2020年，继续完成通电、通路、移民等方面的扫尾工作，进一步扩大和完善基础设施和生态环境建设，奠定生态环境、交通通信等基础设施和人力资源开发的基础，实现贫困人口稳定脱贫；2010—2030年。调整优化产业结构，发展县域经济，人口素质明显提高，形成较强的自我发展能力，通过区域经济的发展逐步缩小贫困县与其他县之间的差距，力争使绝大多数贫困人口达到小康生活水平。

### 3. 制定综合性的反贫困战略决策体系

在20世纪末基本解决贫困人口的温饱问题之后，就需要适时地调整反贫困战略的政策导向，由直接扶持农户为主转向发展乡村经济和县域经济、由单纯扶持种植业转向种植业与加工业协调发展、由浅层次开发转向深层次多元化发展。同时，应当对反贫困有一个全新的认识，反贫困不仅仅是增加贫困人口收入、确保基本的生活条件，而且要使贫困人口获得人类生存所必需的机会和选择权。因此，21世纪头20年西部地区的反贫困战略应该由过去单纯关注收入贫困，更多地转向关注知识贫困（获取、吸收、交流、创造知识的能力）、权力贫困（就业机会、收入机会）和人力贫困（识字水平、营养、卫生健康）。政府必须制定一个综合性的反贫困战略政策体系，实施有利于贫困人口、少数民族发展的增长策略，才有可能促进西部地区切实消除人类贫困。

#### （三）重视贫困地区的人力资源开发

##### 1. 扶贫开发方式应逐渐转向人力资本投入

过去在扶贫开发中较多地注意到资源和资金问题，而忽略了人力资源的开发。从长远看，提高贫困地区人口素质、改善贫困地区人力资源质量将是扶贫的核心。扶贫的目标不仅仅是使贫困人口获得温饱，而是要从根本上摆脱贫困，实现长远的自我发展。因此，应该以农村人口素质提高和人力资源开发作为未来扶贫战略的核心。逐步实施贫困地区年轻人走出去在城市接受教育（如北京市的西藏中学），利用城市目前因学龄儿童人数大幅度下降所闲置下来的中小学设施为贫困地区办学校，彻底改变贫困地区人口安于现状的思想观念。21世纪扶贫开发方式应当适时地完成从以物质资本投入为主向以人力资本投入为主的转变，只有加大人力资源的开发投入，才能极大地增加未来可持续发展和反贫困的潜在能力，这将是西部地区能否稳定消除贫困的关键所在。

## 2. 将西部大开发中的有关政策措施与消除贫困相结合

结合“山川秀美”工程，解决贫困人口温饱问题。结合“山川秀美”工程，积极“退耕还林还草”，改善贫困地区的生态环境和农业生产条件，搞好以“坡改梯”为主的农田水利建设和基本农田建设，积极执行“以粮代赈”政策，解决贫困人口的温饱问题，并实现贫困地区的可持续发展。

结合投资增加，加强基础设施与小城镇建设。结合国家西部大开发中基础设施建设投资规模的增加，加快贫困地区道路、水利、电力、通讯和广播电视的建设步伐，重点是进村入户。努力改善贫困人口、少数民族集中居住地区的自来水管网、农村水利工程、乡村道路和桥梁等方面的基础设施条件，有效提高贫困地区的自我发展能力。同时，贫困地区普遍缺少中心城市的凝聚力和辐射力，现有的农村城镇和集镇经济实力不强，难以带动周围农村地区的发展，亟待加强建设。利用西部大开发的机遇，加强小城镇和乡镇社区建设，加快农村城市化进程，把山区、库区、穷乡僻壤的原始半原始的散村散户迁入到集中村或集镇、中小城市来，实现移民脱贫，依托城市化，促进农村现代化。

当前进行的西部大开发，规模和意义都超过了以往的任何时代。我们应当对西部大开发充满信心，努力吸取历史上开发西部的经验教训，扬长避短，因地制宜，妥善处理民族关系，加强民族团结，维护社会安定，加强基础设施建设，把兴边富民和经济效益放在重要的地位。与此同时，还要特别注意生态环境的保护和建设，把退耕还林、保持水土、整治沙漠、优化环境作为西部开发的重要内容，从而使我们的开发工作沿着健康的道路发展，在新的世纪新的时代取得更大的成绩。

## 第四节 西北民族地区农村城市化是西部大开发的历史必然趋势

全面建设小康社会、实现现代化是西北民族地区各族人民不懈追求的梦想，但选择什么样的模式，一直是西北民族地区现代化探索的焦点问题。笔者认为，中国的国情以及西北民族地区的特殊区情决定了西北民族地区现代化道路的“城市化”方向。21世纪的西北民族地区，应从自身的实际出发，开辟一条不同于“西式”的现代化道路，坚定地

走以城市化为中心的具有中国特色的现代化道路。

### 一、西北民族地区农村城市化是加快西部大开发的历史趋势

近百年来的历史，从根本上说，就是中国人奋力追赶世界现代文明、争取中国现代化的历史。无论是救亡还是启蒙，也无论是革命还是改良，都是为实现这一目标的一种方案，一种选择。纵观中国以及西北民族地区现代化发展变迁的历史轨迹，可以清晰地看到现代化运行经历了“从被动到主动、从外生型到内生型、从工业化到城市化”转变的历史进程，而城市化则是完整意义上的主动式、内生型现代化道路的根本标志，是中国现代化运行的根本方向。

西部开发是在占国土 56.8% 面积的西部地区开展的，其中的西北民族省区在西部地区中又具有特殊的地位。目前国家所进行的“西气东输”、“西电东送”、“兰新铁路复线工程”和“青藏铁路”等大型开发项目，主要集中在西北地区；另一方面，西北民族省区地域辽阔，自然条件差异很大，经济、文化发展水平相对落后。在这样的区域进行开发建设，必须抓住区域开发的重点，进行集中投资，集中建设，毫无疑问，城镇在西部开发中将扮演重要角色。一项研究成果指出：西部地区非农人口比率每提高 1%，就能使西部地区人均 GDP 增长高达 690 元。也就是说，西部地区非农人口比率每提高 1 个百分点，就会使西部地区人均 GDP 增长达到 1 个百分点。

### 二、西北民族地区农村城市化是全面建设小康社会和实现现代化的内在要求

民族地区的农村小康建设与城镇化的发展息息相关。党的十一届三中全会以来，与全国各地农村一样，民族地区的改革开放取得了很大成绩，最突出的莫过于人们所谈的“三大进步”：一是农村推行了家庭联产承包责任制，农村基本解决了温饱问题；二是二、三产业得到较快发展，农民的生活由温饱向小康迈进；三是以农村小城镇建设为主要标志，不断推进城乡一体化进程。

从中国目前城镇化的现状和发展趋势来看，有关专家预测 2000—2010 年间，如果中国的城镇化进程按照加快的速度和较为理想的优化方式进行，对经济增长的真实贡献可能达到 3.6 个百分点。同常规情况相比，全国年均增长率将提高 2.4 个百分点，在扣除城市外部成本以

后，仍将对经济增长做出 1.7 个百分点的净贡献。这将成为今后 10 年经济增长的主要“加速器”之一（见表 1-3）。

表 1-3 2000—2010 年中国城镇化对经济增长贡献的预测

指 标	年 份		城市常规增 长（增长率 5%）2010 年	城市常规增 长（增长率 6.5%）2010 年
	1996 年	2000 年		
人口和劳动力变化（亿人）				
城镇非农业人口	2.08	2.53	4.12	4.75
城镇非农业劳动力	1.14	1.39	2.26	2.61
自然增长			0.15	0.15
农村劳动力转移			0.73	1.07
城镇化对经济增长的贡献				
劳动力转移			1.4	2.0
规模优化			1.2 (0.5)	2.4 (1.0)
城镇投资需求拉动				增加 0.6
城镇化对经济增长的贡献 合计			2.6 (1.9)	5.0 (3.6)
加速城镇化对增长的带动				2.4 (1.7)

注：增长贡献按劳动的增长弹性 0.6，城市经济占全国的 60%，城镇人口自然增长率均为 1% 计；括号内是除城市外部成本后的净贡献。

资料来源：王小鲁、夏小林：《城镇化在经济增长中的作用》，中国改革基金会、北京国民经济研究所工作论文。

在西北民族省区的发展历程中，城镇化与区域经济社会的发展，存在着较为有机的互动关系。一方面，城镇作为民族地区经济的增长极，通过吸纳地区的要素流入，促进城镇的自身发展；另一方面，城镇又不断向周边农村牧区扩散和输出技术、资本、产业和信息服务，推动技术进步和产业升级，促进商品、技术、劳务、资本及信息流动，直接带动民族地区的经济发展；同时，现代城市文明的空间扩散，也有力地促进了民族地区的对外开放。城镇（尤其是大都市）经济发达，具有很强的辐射力。当城市发展到一定程度，自身容量逐步趋向饱和时，其产业

和技术转移会更有力度地促进周边农村和小城镇的经济发展,从而加快民族地区工业化和城镇化进程,加快各民族地方特色经济的有机融合<sup>①</sup>。从西北地区整体来看,兰州、乌鲁木齐、西宁、银川等城市发展很快,基础设施、产业、科技人才和体制等方面都有较好的基础,对外开放程度有很大提高,依托这些中心城市的辐射作用,能有力地带动周边区域的经济增长。

在全面建设小康社会的历史过程中,如何实现民族地区由传统封闭落后向现代开放进步转变,推动民族地区社会结构质的飞跃,是民族地区农村面临的最大发展课题,一切问题的最终解决都有待于民族地区小康建设的实现程度。

### 三、西北民族地区农村城市化是实现城乡一体化的现实选择

立足中国及西北民族地区的实际,实现现代化,最根本的出路就是发挥星罗棋布的城市及城镇的作用,通过构建城镇与城镇、城镇与乡村、城镇与城市之间的现代化的交通网、信息网、经济网及文化教育网络等,由点到面地将社会整体带进现代化运行轨道,实现城乡政治、经济、文化和人的全面的现代化。

(一) 城市化是融合二元经济社会结构、促进城乡一体化发展的根本出路

城乡分割与对立的二元经济社会结构,是阻滞现代化整体推进的最大障碍,也是现代化面临的最大难题。这种分割与对立不仅将广大农牧区排斥在现代化的大门之外,而且严重制约着城市现代化的发展,它引起国民经济的比例失调、工农业结构和城乡人口结构严重错位,阻碍国民经济健康协调发展,导致资源配备不合理程度加剧、市场需求不足、剩余劳动力转移难、“城市病”和“农村病”并重等一系列问题。推进西北民族地区的现代化,必须改变二元结构状况,促进二元结构向一元结构的转化。完成这一历史使命的出路在于推进城乡一体化。而农村城市化则是促进城乡协调发展,推进城乡一体化进程的核心。中小城市上连大城市,下靠农村,是城乡之间的联系纽带。它具有交通枢纽功能,物资、信息、资金集散功能和文化、服务辐射等多种功能,是农村区域

<sup>①</sup> 杜发春:《中国民族地区的城镇经济与城镇文化》,载《中国都市人类学通讯》,2001(3~4)。

经济的发展极和增长点，作为现代文明的载体，它使进入城市及城镇的农牧民不自觉地改变传统的生产生活方式，不断接受现代文明的洗礼，提高现代化文明素质，养成与现代城市文明相协调的生活方式，把城乡有机地联成一个充满生机与活力的整体，逐步实现城乡之间在制度、管理体制、市场、产业和社会文明等各方面的接轨，促使城乡一体化。

### （二）城市化是促进农牧区经济现代化的根本出路

农村城市化在推进农牧区经济现代化中的作用有：第一，推进农牧业集约化、产业化经营，加快农牧业现代化发展。农村城市化水平的提高，能吸纳农牧区剩余劳动力，引导大批农牧民向非农产业转移，为农牧业集约化、规模化经营创造条件；能拓展农牧业产前产后的空间，有效地推动农牧业产业化发展，加快传统农牧业向现代化转化。第二，促进传统乡镇企业的整体升级和乡村工业化的发展，以中小城市和小城镇为依托，对乡村工业进行合理的空间布局，解决农村工业分散无序状态，使工业生产的各种要素得以聚集，不仅能解决生态恶化、资源浪费等问题，而且将降低生产成本，提高工业生产能力，促进乡村工业的大发展。第三，启动内需的“杠杆”。城市化滞后，是我国过早出现经济相对过剩、市场持久疲软的根本原因。理论界普遍认为，我国已经进入工业化中期或后工业化阶段，但我国的城市化却只达到工业化前期的水平，若将我国的城市化率提高到世界平均水平，意味着可以增加3.5亿城镇人口，那么当前许多经济问题可以得到解决。根据有关部门统计，农村人口的购买力相当于城市人口的42%，如果城市化率每提高1%，可以转移500万农牧区人口，并形成12亿多元的购买力，创造50亿元国内生产总值。可见城市化将是拉力极大、时效较长的增长点。

### （三）城市化是实现农牧区剩余劳动力转移、促进人口城市化的根本出路

把巨大的富余劳动力分离出来，转移到非农产业上去，是关系到农业乃至整个国民经济发展和现代化建设的重大战略问题，现有大中城市不可能容纳这支庞大的农牧区剩余劳动力队伍，同时国家也不可能通过新建城市来增强对劳动力的吸纳功能。如果按照以往的做法进行就地转移，即让农牧区剩余劳动力继续留在农牧区就地经商办企业，这虽然可以避免因人口大量机械转入城市而带来的社会问题，但这种模式易形成“村村点火，户户冒烟”的“小而全”局面，增加发展非农产业的公共

成本，既浪费土地、污染环境，又无法形成规模效应，势必延缓农村现代化的进程。只有大力发展小城镇，加快农村城市化，吸收大批剩余劳动力到小城镇从事第二、三产业，发展城镇经济，才是现实而科学的选择。小城镇与大中城市相比，工业技术层次和资本有机构成比较低，吸纳劳动力的就业费用和基础设施费用也就比较低，而且小城镇可重点发展劳动密集型经济，更多地吸纳就业人口，既实现由农民向城镇市民身份的彻底转换，又加快了人口城市化的进程。同时随着小城镇基础设施的日益完善和社会发展水平的提高，还能够吸引一部分城市产业进入小城镇，部分城市剩余劳动力（包括一部分层次较高的技术工人和管理人员）也可相应流向小城镇。这样，既可以从根本上解决农牧区剩余劳动力的有效转移，为农牧业规模化、集约化经营创造条件，又能在一定程度上缓解城市人口的就业压力，使“城市——城镇——农村”围绕小城镇更加协调发展。

（四）城市化还是传播现代化文明和现代生活方式，促进农民自身现代化的根本出路

现代化的关键在于人的现代化，农牧民自身的现代化则是中国社会现代化面临的关键难题。农村城市化的发展则为推进农业现代化发展发挥着至关重要的作用，城市及小城镇相对集中和比较健全的文化教育机构与设施，有利于开展各种教育科技文化活动，丰富居民的业余文化生活，有利于提高进城农牧民文化素质和文明水准；现代优秀文化和先进文明的不断传播，进城农牧民经受现代文明的冲击与洗礼，将变得视野开阔，逐步改变长期形成的封闭、保守、传统、落后的思想观念，实现思想观念和文化心理的现代化。

总之，从社会发展的角度看，城市和乡村，代表的是两种不同的生产生活方式类型及两种不同的社会文化类型，其实质是社会发展的两种不同界域。城市化的核心内容是农村的工业化引发的经济社会的全面发展，从这个意义上讲，西北民族地区农村城市化是全面建设小康和实现现代化的历史必然选择和现实战略重点。

## 第二章 西北民族地区农村城市化 发展规律和特点研究

农村城市化是一个自然的历史过程<sup>①</sup>，有其自身的规律性。中国要由一个农业国转变为一个工业国，并从根本上解决中国农村问题，需要通过农村城市化来实现。由于我国城市化不仅起步晚、水平低、反复多、起落大，而且在工业化水平较低的情况下，城市化又滞后于工业化，这决定了我国在探索农村城市化发展道路的实践中，既要尊重中国独特的国情，又要遵循世界城市化发展的基本规律，探索一条具有中国特色的城市化发展道路。

### 第一节 西北民族地区城市的出现及早期城市发展

——以甘肃省河西地区为例

城市的产生是人类社会发展史上的一个重要里程碑，是人类从蒙昧的、野蛮的时代进入文明社会的重要标志。尽管最初的原始城市规模不大，社会结构比较简单，功能也比较单一，然而其意义却远远超出了城市本身的作用和意义范畴，甚至有人将城市的产生称之为“第一次城市革命”。

下面，我们以中国甘肃河西地区为例，来探讨西北民族地区城市的产生、形成及发展的普遍规律。从1994年以来，笔者每年去河西地区数次，特别是2001年以后，笔者先后学习、工作、生活在河西金昌、

<sup>①</sup> 马克思《资本论》第1卷，6页，北京，人民出版社，1957。

武威，有了充裕的时间和便利的条件深入河西地区开展调查研究工作，对河西地区的历史、现实和未来有了一定认识。

### 一、城市的起源

中国是世界著名的文明古国之一，是世界上最早的城市发源地之一，也是世界上城市发达的国家之一。公元前7世纪左右，是城市产生的重要时期。随着生产力水平的不断进步，西北民族地区原住居民开始由游牧散居形态为主向城市形式过渡和发展，进而出现了早期的原始城市。

我国古代，“城”和“市”是两个不同的概念。“城”<sup>①</sup>是指古时扼守交通要冲，具有防御意义的军事据点以及都邑四周用来防御敌人入侵的城墙。“市”<sup>②</sup>是由于社会分工和剩余产品的出现而形成的那种商品交换和买卖的场所。随着社会经济的发展和商品交换范围的扩大，“城”和“市”也就逐渐合二为一，形成“城市”。古代“城市”特指人口集中，工商业发达，居民以非农业为主的社区实体。

城市的产生和形成有其历史的必然性，但是具体在何时何地形成城市则需要有一定的条件，受到多种因素的综合影响，其中包括各种社会历史的条件，也包括各种地理环境、自然生态的条件。城市的起源和发展经历了一个长期的过程。

（一）社会生产力的发展、剩余产品的出现和私有制的产生是城市形成的根本动力

也就是说，城市是社会生产力、商品经济发展到一定阶段的产物。据有关史料记载，城市最早出现在公元前3500年左右，而现在被认为是最早的两个城市哈拉巴和莫亨佐达罗位于古代四大文明发源地之一的印度河流域。这两座城市是1922年发掘出来的，已被埋没了几千年，在当时已具有相当的规模，但是不是最早的城市，还有待于考证。因为城市的起源是一个长期的过程，在原始社会的早期和中期，即旧石器时代和中石器时代，人类完全依赖自然，过着采集和渔猎的生活，没有形成固定的居民点。只有到了原始社会的晚期，奴隶社会的初期，即新石器时代，由于生产工具的进步，社会生产力的发展，原来以氏族为单位

① “城”：《管子·度地》记载：“内为之城，城外为之廓。”《墨子·七患》记载：“城者，所以自守也。”

② “市”：《周易·学辞》：“日中，致天下之事，聚天下之货，交易而退，各得其所。”

的集体劳动，逐渐过渡到了以个体家庭为单位的个体劳动，生产资料相应地由家族公公有逐渐转归个体家庭私有，于是产生了私有制。而分工的日益扩大，交换的日益频繁，终于促进了直接以交换为目的的商品经济发展，那些商品集散地和商品交换场所也就逐渐演化成了最初的城市。正如马克思所指出的那样，“在亚洲各社会中君主是国内剩余产品的唯一所有者，他用他的收入同自由人相交换，结果出现了一批城市”。<sup>①</sup>

也就是说，只有社会生产力发展到一定水平，人类社会出现了三次社会大分工之后，才具备早期城市起源的条件。社会大分工是城镇产生的最基本、最本质的因素。

### （二）部落之间的战争是城市形成的催化剂

随着私有制的产生，特别是土地变为私人所有之后，同时也为了掠夺财富，各个部落之间的战争和兼并日趋频繁，出于设防的需要，许多固定的居民点和部落联盟的中心地区有了很大的发展，不断地在四周修筑高墙，挖掘壕沟，逐渐地演化成了原始的城市。恩格斯也曾谈到：“用石墙、城楼、雉堞围绕着石造或砖造房屋的城市，已经成为部落联盟的中心；这是建筑艺术上的巨大进步，同时也是危险增加和防卫需要墙的标志。”<sup>②</sup>

### （三）地理位置的优越和其他一些有利的自然生态因素是城市形成的直接原因

从历史上来看，城市的产生和兴衰与地理位置是否优越、交通是否便利有着密切的联系。那些具有充裕的淡水资源、有足够的平地、优良的海岸线、能够有效地进行防御以及处于交通要道便于贸易往来的地方，都有利于城市的形成。世界上的城市大都分布在沿江沿海一带。反之，如果地理位置选择不当，交通不便，城市即便建起来了，也难以得到发展。

从城市的起源上可以看出：城市是社会经济发展到一定阶段的产物，其产生经历了一个漫长的演化过程，并且与社会大分工、生产力的发展、劳动生产率的提高、剩余产品的出现和商品经济的发展都有着密切的关系。

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》，第46卷（上），466页，北京，人民出版社，1964。

<sup>②</sup> 《马克思恩格斯全集》，第4卷，159页，北京，人民出版社，1964。

## 二、河西地区的原始城市

河西地区已知现存的原始城市是月氏人所建的昭武城和三角城。<sup>①</sup>

昭武城位于张掖地区临泽县北约 15 公里处的黑河岸边，这里地势低平，水源充足，土地肥沃，交通方便，是建设城市的理想场所。昭武城已不复存在。今在原址仍可见到残高 1 米许、宽约 5 米的城基。有专家认为，此即月氏人所建昭武城旧址。昭武城曾是月氏人在河西地区的活动中心，相当于王城或都城。据载，公元前 21 年左右，匈奴质子冒顿就是从昭武城逃回匈奴部落的。汉时，在此置昭武县，属张掖郡。

三角城位于金昌市金川区双湾镇尚家沟村，距今约有 2700 年至 2500 年左右。公元 2001 年 6 月至 2002 年 12 月，笔者在金川区工作时，多次考察过三角城遗址，实地丈量城池大小，反复研究该城的功能和建筑风格，并组织乡亲们在周围种树，以保护三角城遗址。三角城墙垣略成三角形，南垣开门。三角城遗址范围内，发现房址 6 座、窑穴 12 个和大量属于新石器时代晚期河西沙井文化的各类文物。多数学者认为，三角城是月氏人所建的聚落城堡，是河西地区早期城镇建设的雏形，表明了以游牧为主的月氏人已由原始的部落聚集开始走向较为先进、安全的城堡聚集。这也是河西地区迄今发现的最古老的古城遗址。

河西地区真正意义上的城池的大规模建造始自匈奴。匈奴约于公元前 176 年占据河西走廊，直到公元前 121 年被霍去病逐出，居河西地区约 56 年。目前在河西地区已知的匈奴城池有 4 座，自东向西依次为休屠王城、盖臧城、祁连城和觥得城。

### （一）休屠王城

系匈奴占据河西时的两王之一休屠王的王城，位于今武威市四坝乡三岔村。休屠王城地处石羊河水系中部，泉水众多，水量充盈，土地肥沃，具有从事农业和畜牧业的良好条件。这里又地处河西走廊平原北出蒙古高原的南部交通要道，有着十分重要的军事作用。

### （二）盖臧城

匈奴休屠王所筑。今武威市城址所在地，后人音讹为姑臧。汉置姑臧县，后为武威郡和凉州治所。姑臧城“本匈奴所筑也，南北七里，东

<sup>①</sup> 邵如林：《中国河西走廊——历史·文化·艺术》，85 页，兰州，甘肃人民美术出版社，2000。

西三里，地有龙形，故名卧龙城”。<sup>①</sup>

### （三）祁连城

俗称月氏城、匈奴城、永固城，位于民乐县城东南 10 公里祁连山下的永固乡。东西环山，直通青海的要隘扁都口。祁连城最早由河西走廊古老的民族月氏人始建于秦汉时期（约公元前 3 世纪至公元前 174 年），人称月氏城。后为匈奴人据有，改称为祁连城或匈奴城，传为西汉时匈奴浑邪王的两座主要王城之一。公元前 104 年，汉置张掖郡，在此设删丹县。十六国时（345 年），前凉在此设汉阳县，清代设协台，守卫扁都口要塞。清康熙时（1662 年）更名“永固城”。城近方形，规模宏大。

### （四）觶得城

位于张掖市西部 17.5 公里的黑河西岸，传为西汉时匈奴浑邪王的两座主要王城之一。后为汉置张掖郡治和张掖属国都尉治所，唐为巩笔驿。城址近方形，西南角有大型方形角墩。南墙正中开门，南门外还可见大片房屋遗迹。据称隋朝韩世龙曾驻此，其“去后，一夕为风沙所掩”。

## 三、河西地区城市的发展

### （一）汉置河西四郡

西汉王朝建立后，实行了休养生息的政策，极大的推动了中原地区特别是西部地区经济的发展，为以后开拓疆域，抗击匈奴，建设河西进行了重要准备。河西地区也随之进入了第一次大开发时期。

公元前 111 年（汉元鼎六年），汉遣赵破奴出令居击河西匈奴残余势力，竟出数千里不见匈奴一人而还。汉开始在河西地区设郡置县，把河西地区正式纳入了汉朝版图。酒泉、张掖、武威、敦煌河西四郡应运而生。

汉王朝在河西地区设郡置县，对于河西地区开发和发展，无疑有着十分重要的意义。

根据《汉书·地理志》记载，河西四郡所领属县如下：

武威郡领 10 县：姑臧（今武威市，郡治）、武威（今民勤县东部）、张掖（今武威市张义乡，一说为武威市东河乡）、休屠（今武威

<sup>①</sup> 《晋书·张轨传》。

市四坝乡三岔村)、塔次(今古浪县土门镇)、鸾鸟(今永昌县西大河水库旁,一说为永昌县水源乡)、刻朴(今古浪县大靖镇)、媪围(今景泰县芦阳镇大沙沟,一说在今皋兰县西部)、苍松(今古浪县东部)、宣威(今民勤县西部)。

张掖郡领10县:觚得(今张掖市西北黑水国遗址北古城,郡治)、昭武(今临泽县北)、删丹(今山丹县)、氐池(今民乐县)、屋兰(张掖市东)、日勒(今山丹县东)、骊轩(今永昌县西南)、番和(今永昌县西)、居延(今内蒙古额济纳旗东南)、显美(今永昌县东南)。

酒泉郡领9县:禄福(今酒泉市,郡治)、表是(今高台县西)、乐涓(今酒泉东南)、天依(今玉门市昌马盆地,一说为今肃北县东)、玉门(今玉门市赤金堡)、会水(今金塔县金塔乡)、池头(今玉门市花海乡)、绥弥(今酒泉市临水乡)、干齐(今玉门市玉门镇)。

敦煌郡领6县:敦煌(今敦煌市西,郡治)、冥安(今安西县南锁阳城)、渊泉(今安西县河东乡)、效谷(今敦煌市东北)、广至(今安西县踏实乡)、龙勒(今敦煌市南湖乡)。

220年,三国时期魏文帝曹丕置凉州,州治姑臧。领河西四郡及金城(今兰州市)、西平(今青海西宁市)、西海(治居延,今内蒙古额济纳旗东南)等7郡。武威自此始称凉州。

河西郡县城邦设置,主要因自然和军事、政治需要所决定,大体以河西绿洲为单位布设。目前所知仅汉唐时期的郡县古城址就有数十座。加上一些颇具规模的城堡、鄯塞,总数约在200余座左右。这些古城址中,相当一部分已发展为今天的市、县城或大的集镇所在地。

隋唐时期,河西地区进入第二次开发高潮,河西地区的屯垦事业再度兴起,农业生产发达,植桑养蚕,发展丝绸产业,甘凉二州极度繁荣,河西地区进入国际贸易的鼎盛时期。为适应经济文化交流的需要,河西地区城市发展空前活跃,城市规模不断扩大,功能日益完备,商镇遍及全境。

唐代丝绸之路在隋朝基础上进一步发展。为了维护丝绸之路,唐王朝设置有控制交通的关、卡、守捉,还有提供服务的驿站、客店、商铺,配置了管理人员。丝绸之路的繁荣使沿途形成了一条经济、文化的长廊,培育了一系列城市,如西安、陇县、天水、陇西、兰州、临洮、张掖、酒泉、安西、敦煌、哈密、庭州(吉木萨尔)、轮台(米泉)、碎叶(托克马克)、车师(吐鲁番)、焉耆、龟兹(库车)、疏勒(喀

什)、婁羌、于阗(和田)、莎车等。尤其是河西走廊,居住着许多胡商,城市成为丝路贸易的中转站。岑参在诗歌中写到:“凉州七城十万家,胡人半解学琵琶。”玄奘提起西行途经凉州时讲道:“为河西都会,襟带西蕃,葱右诸国,商旅往来,无有停绝。”唐人元稹描写该地“吾闻昔日西凉州,人烟朴地桑柘稠”。敦煌、张掖等地也不逊于武威,成为丝绸之路上的贸易大城市。

## (二) 丝绸之路对河西地区城市发育的影响

嘉靖三年(公元1524年)由于明朝在西北势力的衰弱,被称为“伟大的中西贸易商道”、人类“文化运河”的举世闻名的丝绸之路,繁荣了近1700多年的经济文化大动脉,终于在大漠风沙中停止了搏动。但是“丝绸之路”对人类文明的发展进程以及河西地区城市的发展,产生了极其重大而深远的影响。

1. 西北区域的城市从产生到发展大部分受丝绸之路贸易的影响,受严酷自然条件的制约,因而其分布呈东西线状串珠结构。沿着丝绸之路,沿着河流水系,沿着绿洲,产生了东西线状串珠式的城市。在河西走廊,丝路重镇武威、张掖、酒泉、敦煌分布在石羊河、黑河、疏勒河、党河流域的绿洲上。

2. 丝路贸易盛衰决定着城市的兴衰。在丝绸之路畅通、丝路贸易繁荣时,城市发展较快,城市化水平较高;反之,则城镇衰败消失或者迁移。汉唐时期丝路贸易繁荣,商旅往来不绝。这一时期城市数量剧增。晚唐五代后,由于国际国内形势的变化,丝路贸易萎缩,城市数量减少。汉代河西地区有居延、朴剽、宣威、渠犂、苍松、张掖、武威、休屠、鸾鸟、显美、姑臧、骊靬、番和、日勒、氏池、屋兰、昭武、表氏、乐涇、绥弥、会水、酒泉、玉门、干齐、沙头、冥安、广至、效谷、敦煌、龙勒、渊泉、删丹、觝得、延寿、禄福。<sup>①</sup>经过数百年,唐代河西城市仍有15个:广武、昌松、神鸟、嘉麟、凉州、番禾、山丹、甘州、福禄、酒泉、玉门、瓜州、常乐、沙州、寿昌。到了清代,虽经清明两朝大力发展,河西城市数目已锐减,只剩古浪、凉州、镇番、永昌、山丹、甘州、抚彝厅、高台、肃州、玉门、安西、敦煌。

3. 西北城市发育形态由于丝绸之路历史影响,经济社会功能不健全,导致城市辐射作用很弱小,不能形成稳定的区域经济中心。

<sup>①</sup> 《汉书·地理志》。

西北区域的经济以贸易经济为历史特征，而不是以产业作为城市经济支柱或基础的，因此，西北城市发育的前提条件是不完全的。从城市的区位分布来看，城镇的线状串珠分布结构适应着贸易路线的走向与分布，而没有形成城市群落密度以互相促进发展，区域城市脆弱，骤兴骤亡的现象很普遍。从城市的经济社会功能看，大部分城市在历史上不是社会生产分工和工商业人口聚集的自然产物，而是为着开拓、保卫丝绸之路而形成，或者原来就是绿洲城邦国家的政治中心，在与区域经济社会的关系上是被动的发展，包括民族关系在内的政治形势的变化和丝绸之路的盛衰往往决定着西北地区城市经济的发展前途。

## 第二节 西北民族地区城市的发展规律与特点研究

西北幅员辽阔，地形复杂，气候多样。自古以来，又是多民族杂居的地区，处于我国与中亚交通线上，因而历史上的城市，也呈现十分复杂的情况。

### 一、西北地区的自然地理特征

从地形上看，这一地区是全国地形最复杂的地区。山脉、高原、盆地、河谷、沙漠等错综复杂，相互穿插其间。总的看来，西北是以高原为主体形态的地貌区。青藏高原（西部）、黄土高原、内蒙古高原（北部）占据了大部分地区。而其周围，又被庞大的山系所环绕和分割，形成不少巨大的山间盆地和河谷平川。西北地区的城市，主要分布在这些盆地的周围和河谷平川上。

从水文、气候条件看，西北是我国最干燥的地区，具有典型的暖温带和温带大陆性气候特点。由于降水量少，河流靠山脉积雪的融水补给，因而河网稀疏，流程短，水量小，且大多为内流河。这些内流河，发源于周围山系而流向盆地，构成向心水系。河流积水之处，往往形成湖泊。因而西北有不少湖泊，但因河流大部分流经盐碱地，湖泊遂成咸水湖，难以为人类所利用。

风沙大是西北气候的又一特征。特别是在春季，常形成沙暴，有“风沙季节”之称。年平均风速3~4米/秒，愈向西北，风力愈强。风沙日年可达30~50日，风沙次数100~400次。形成许多常年刮大风的

所谓“风口”、“风库”。新疆的阿拉山口、达坂城、七角井，甘肃的安西，都是著名的“风口”、“风库”。阿拉山口全年有155天、达坂城有128天出现大风。风沙天气大有愈刮愈烈之势。

就拿甘肃来说，辽阔而神奇的甘肃，像一座内容极为丰富的博物馆。从卫星上拍摄的彩色照片看，蒙古高原自西北倾斜，青藏高原从西南压来，黄土高原由东伸延，三大高原交会于此，全境分属长江、黄河、内陆河三大流域，东西跨度1653公里，海拔高差在4000米以上，囊括亚热带、温带、寒带三大气候带。黄河——这条中华民族的母亲河，用她的龙泉宝剑将甘肃劈为东西两段，脾气乖戾的造物主又搬来陇山、乌鞘岭将这两段截为三节。在地质、气候、生态、物产、民俗等方面，这里几乎是全国各省、区的缩影，异彩纷呈，千姿百态。在这辽阔的45.5万平方公里的土地上，大部分为高山、沙漠、戈壁，人类开发经营的农田还不到总面积的十分之一。它处于在气候上由湿润、半湿润向半干旱、干旱带过渡，在生态上由森林、灌丛向半荒漠、荒漠带过渡，在经济上由以种植业为主向半农半牧、放牧业过渡。岷山、秦岭合抱的陇南，青山绿水、美树佳行，一派江南风光；陇东、陇中遍布黄色、白色的千山万壑，呈现苍凉浑厚的黄土高原风貌；乌鞘岭以西，祁连、焉支二山脉环绕的河西走廊，又是一派粗犷豪放的塞上风情。因此，在甘肃推进城市化进程中不能“一刀切”，不能简单的以一种模式指导工作，必须因地制宜，分类指导。

特殊的地理和历史的原因，形成了甘肃两大突出难题：一是自然生态严酷，植被破坏严重，造成水土流失，粮食产量低而不稳，干旱灾害频仍，粮食不能自给。因此，必须大力改变“越垦越穷”的生态和经济的恶性循环，解决全省人民的温饱问题。二是经济结构畸形，重工业过重，轻工业过轻，集体经济薄弱，乡镇企业太少，个体和私营经济微乎其微，城乡隔绝，中间缺少一个互相支持的结合部。因此，必须大力调整所有制结构和产业结构，在巩固和发展国有经济和重工业的基础上，大力发展集体经济和乡镇企业，大力发展个体经济和私营企业，加强农业基础，积极发展轻工业和第三产业，推进农村城市化。

## 二、西北城市分期与分区概论

关于城市分期与分区，研究城市发展问题的学者将西北地区的城市

分为四种类型、三个时期、三大亚区<sup>①</sup>：

第一类是具有全国性影响的大城市，主要分布在东部地区，即中原西区。如秦咸阳、西汉长安、隋唐长安等，是当时全国的首都，政治、经济、文化中心所在。

第二类是县以上的地方中心城市，如古代较大的州、郡治所，较大的少数民族割据政权的首都，如西夏兴庆府等。

第三类是县一级的政治中心。秦以来的县治，较小的州、郡治所等。

第四类基本是小集镇，还包括边塞城堡等。这些亦是整个城市体系的一部分。在较小范围内，发挥着一定的政治、经济、军事方面的作用。

早期，从西周到秦汉时期。西北地区的城市基本上处于原始城市阶段。

中期，从魏晋到宋、辽、西夏时期。

晚期，从元统一到民国时期，多数城市是现代城市的城点。

三个亚区是：中原亚区、西域区、祁连区。

中原亚区，主要是陕西省境内，也包括甘肃省东南的一小部分，这个亚区的特点主要是汉族城市的特点。

西域区，主要是今新疆维吾尔自治区境内，基本是少数民族建立的城市，特别是在早期和中期，民族特征特别浓厚。

祁连区，主要是处于东、西两区之中间，是从汉族向少数民族地区过渡的地区。包括甘肃的大部、青海、宁夏等三省（区），还包括内蒙古西部地区。这一地区的城市，既有汉族地区的特点，又有少数民族的特点。

### 三、西北城市的经济活动

西北地区城市的经济活动，有以下几个明显特征。

#### （一）工商结合，以商业为主

例如中原西区的汉长安<sup>②</sup>，有著名的九市。工商结合是汉代市场的一个重要特点。长安九市因此也是一个重要的手工业作坊区。唐长安的

<sup>①</sup> 参考叶晓军等：《城市论》，50、56页，兰州，甘肃文化出版社，1998。

<sup>②</sup> 汉长安即现在的西安市。

东西两市是在隋代的都会、利人两市的基础上发展起来的。两市各 220 个行业，是长安商业最集中的地方。西市有鞍辔行、绢行，卖蜡烛的豆家店，侯景先当铺等。东市行业与西市差不多。围绕东西市，还有不少小商贩，如颁政坊有馄饨业，长兴坊有毕罗店（即抓饭店）等。

### （二）经济活动的规模都十分有限

西北地区的城市，由于受自然经济等多种因素的影响，除都城及交通线上的大都市以外，其商业活动一般都是限于集市形式。例如中原西区的城市，随着政治地位的降低，经济活动也不如以前活跃。明代西安的经济活动，如商业、手工业等，远不能同汉唐时代相比。当然，社会是向前发展的。到清末民国时期，由于西方技术进步的影响，一些新的市政设施如电灯、电话、银行等亦发展起来。特别是抗战时期，工厂企业西迁，西安、宝鸡、汉中等渐渐有了新式工业。

### （三）交通及地理位置决定着城市的经济活动

例如随着丝绸之路的开通，祁连区的经济活动在晚期急剧发展。民国年间，西安近 40 万人口，而兰州亦发展到 30 万人左右。青海省会西宁，亦开办银行，修建公路，办新式学校，建发电厂等。20 世纪 40 年代，军阀马步芳在西宁开了洗毛、皮革、纺织、机器、三酸（硝酸、盐酸、硫酸）等八大工厂<sup>①</sup>，此外，还开办了地毯厂、瓷器厂、印刷厂等。这些，都不失为祁连区现代工业的萌芽。

### （四）手工业发展和社会的进步，促进了城市经济发展

随着社会的不断进步，手工业的快速发展，生产出了更多的能够用于交易的商品，为商业的发展提供了可能。同时，手工业所需的原料又加速了相关行业的发展。这是西北古代城市经济活动最本质的特征。西域地区晚期的手工业，也是蓬勃发展。“于田之善攻玉，高昌之绣文、胡锦、花蕊布，龟兹之琵琶……为器之属，以工巧著闻于时”<sup>②</sup>。西域手工业的发达是有悠久的历史的，到了清代，更趋发展。

另外，西域由于畜牧业发达，制革业随之发展。开矿冶炼等业亦有经营。乾隆年间，在伊犁哈尔海图、合什、巴彦岱等地开矿冶铜、冶铅，制军火（铅丸）、铸钱币<sup>③</sup>。采铁打制家具，主要在阿克苏、伊犁等地。伊犁初用回收旧铁器的办法制造家具。后来从阿克苏移调熟习采

① 《西宁市志·历史部分》，237 页。

② 《新疆图志》卷二八。

③ 《新疆图志》卷二八。

铁回民三十户，此后，伊犁制家具用铁即基本自采自用。伊犁并有铸钱业。所铸钱币，上有“宝伊”二字，乾隆五十七年铸钱一千七百二十串。

（五）特殊的地理位置，促成了早期外贸活动的发展

这是西北城市经济活动有别于古代内地城市的鲜明特征。在西域区，除对英、俄贸易外，主要是同内地贸易。吐鲁番是重要的国际贸易城市。“吐鲁番当孔道东，近省，西通焉耆，果蓏、葡萄之饶，岁输俄境价值数十万。故民勤生业趋事，不待贾而足。其部则伊犁密迩俄疆，俄畜受困于此，租市蕃盛，天山北路一都会也”。<sup>①</sup>“伊犁九城，惠远最大，广衢容五轨，地极边诸夷会焉。每岁布鲁特人驱牛羊十万及哈喇明镜等物入城，互市易砖茶缁衣以归。”

#### 四、古代西北民族地区城市的发展规律研究

历史上西北地区的城市发展变迁表现出自然规律性：

（一）城市游移性大

西北城市，兴衰存废十分剧烈。中原西区诸都城，西安从丰镐为都伊始，到隋唐时期的都城，各个时期的城池，在渭河两岸摆动。从丰镐到咸阳，从咸阳到汉长安，到隋唐大兴城，都是迁址另建。在祁连区、西域区，亦不乏其例。古代发达的楼兰国，今黄沙漫天，满目荒凉。河西走廊一线，弃废的古城亦比比皆是。

（二）在城垣的建筑材料上，大部分是土城

甚至像当时显赫一时的汉、唐长安城，亦是土城垣。西北砖城之设，较晚且较小，如明代的西安城，也是在明代建国约二百年时才建为砖城的。这是由西北干燥少雨的气候条件所决定的。

（三）北边长城沿线遍设军事性质的小城，形成军市

这是西北和内蒙古北边沿线特有的现象。而且，这些小城有许多至今保存完好。

（四）西北地区城市的发展高潮，形如一条起伏的波线，其高峰由东向西逐步崛起

在早期和中期之初，中原西区不但远较祁连、西北两区为发达，而且是全国政治、经济、文化的中心，是全国城市的缩影。到了中期末，

<sup>①</sup> 《新疆图志》卷二八。

由于中原西区首都之区地位的丧失，地位随之下降，加之宋夏之间的战争，城市规模随之萎缩。这一时期，最大的城市已转移到祁连区（西夏兴庆府）。到了晚期，西域区的开发加快，呈现迅速高涨的形势。所以到晚期之末，西北三区城市之发展差距已逐步缩小。

#### （五）西北区城市之分布呈现强烈的不平衡性

这种不平衡性同地形、气候有密切的联系。中原西区主要分布在关中原、汉中盆地和山间谷地上。祁连区则主要分布在黄河谷地、河西走廊，西域区则主要分布两大盆地的周缘。自然地貌的破碎，从一定程度上也影响了城市的规模。所以祁连、西域两区，从未能形成影响全国的大城市而是小城市林立。

#### （六）西域区天山南北城市亦呈现不同的特点

天山以南，自古“诸国其民居城郭，有田畴庐，与匈奴异俗。”“光绪初元，全疆底平，督师大臣左宗棠以为山南城郭为国也，其民被服完尚勤俭。与山部毛幕毡裘不同俗。又土沃泉甘，环庐树桑，有邠原之风”<sup>①</sup>。这就是说，南疆是以农、织经济为主，其城市大部是自然形成的政治、经济中心。而北疆是以畜牧业为主，后来从军屯、驻守防务开始筑城，然后开垦土地，从事农耕。可以说，南疆是“先农后城”，北疆是“先城后农”，这是天山南部城市发展的重大差别。

## 第三节 农村城市化基本理念

### 一、城市的含义

城市是一个复杂的开放系统，其要素、结构、层次、功能的复杂性和多样性，决定了城市定义和内涵的多元性。中外学者从经济、社会、历史、地理、生态、建筑、政策、军事等不同角度，对城市下过种种定义。

美国一位社会学家认为，城市是由相当大地域和相当高的人口密度所形成的一个地域共同体，其中住着各种非农业人口。法国著名城市地理学家菲利普·潘什梅尔认为，“城市既是一个景观，一片经济空间，一种人口密度，也是一个生活中心和劳动中心，更具体点说，也可能是

<sup>①</sup> 《新疆图志》卷二八。

一种气氛，一个特征或者一个灵魂”<sup>①</sup> 英国经济学家 K·J·巴顿认为，城市是一个坐落在有限空间内的各种经济市场——住房、劳动力、土地、运动等相互交织在一起的网状系统。《韦氏大字典》认为城市是一个团体的人构成一个在政治上有组织的共同体……一个比较有永久性和高度有组织的中心，包括有各种技能的一个人口集团，在粮食生产上缺少自足，通常主要依赖制造业和商业以满足其居民的需要。“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中；而在乡村里所看到的却是完全相反的情况：孤立和分散”。“物质劳动和精神劳动的最大一次分工，就是城市和乡村的分离”<sup>②</sup>。许多学科的学者都从各自的角度对城市定义进行了概括。

城市学者认为，城市是一个有限地域内集聚的经济实体、社会实体、物质实体的有机系统；城市是人为为生存和发展，经过创造性劳动加以利用和改造的物质环境，是社会劳动分工以来产生的一种比乡村更具人性化的社会载体，它创造着比乡村更高的生产力，享受着更高标准的生活方式；城市是区域政治、经济、文化中心，是区域经济增长极，是人类集聚的最佳形式。<sup>③</sup>

社会学者认为，城市是指大多数居民从事工商业和其他非农业劳动的社区，是人类居住、生活、工作的基本社区之一。

地理学者认为，城市是发生于地球上的一种宏观现象，有一定的空间性、区域性和综合性；城市是第二、三产业人群集中区域，是国民经济空间与劳动人口投入点和有意的结合点。

建筑学者认为，城市是空间结构与社会结构的结合，是一个复杂的建设工程综合体，是各种工程建筑物和各种管线系统的汇集地。

系统学者认为，城市是一个以人为主，以空间利用为特点，以聚集经济为目的的一个集约人口、集约经济、集约文化、集约信息的地域系统，是一个与周边地区进行人、物、信息交流的动态开放系统。

我国对城市的定义在《中共中央关于经济体制改革的决定》（1984年10月20日）中指出：“城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心，是现代工业和工人阶级集中的地方，在社会主义现代化建设中起主导作用。”

① [法] 菲利普·潘什梅尔著，漆竹生译：《法国》，上海，上海译文出版社，1980。

② 《马克思恩格斯全集》，第3卷，56~57页，北京，人民出版社，1964。

③ 杨立勋：《城市化与城市发展战略》，5页，广州，广东高等教育出版社，1999。

综上所述,笔者认为,城市是以有组织的人群为主体,以空间和自然环境为载体,以集聚经济效益、社会效益、环境效益为目的,以集约人口、集约经济、集约文化、集约信息为特点,实现与周边人文与自然环境进行物质、能量、信息的双向交流的地域开放系统,是系统化了的生产力,是区域的缩影、中心和焦点,是人类社会进步的巨大标志,也是社会经济发展的必然产物。

## 二、城市的界定<sup>①</sup>

国际上对城市的划分尚无统一的标准,概括起来,有以下几种界定法。

### (一) 人口密度界定法

以单位地域空间内集居人口的密度来划分城市,一般以每平方公里内居住人口数为密度测量口径。不同的国家有不同的标准。

### (二) 人口的规模界定法

以人口的集聚程度和数量大小为界定城市的标准。世界上多数国家设市的标准在2 000~20 000人之间。

### (三) 行政区划界定法

以政府立法或行政规定为界定标准,以某一区域的历史、政治、行政地位作为设市标准,如一些国家规定某级政府或相当于某级政府机构所在地可以设市。

### (四) 职业界定法

以人口职业构成,尤其是以从事非农业生产的人口比例作为城市的界定标准。

### (五) 综合界定法

把人口规模、人口密度、非农业人口比例以及必要的行政手段作为界定城市的标准。随着社会的发展,世界上采取综合法界定城市的国家日益增多。中国就是采取综合法界定城市的国家之一。

## 三、中国设立市和镇的标准

我国最新的设市及镇的标准是1993年5月由民政部报经国务院批准的,主要内容如下:

<sup>①</sup> 杨立勋:《城市化与城市发展战略》,5页,广州,广东高等教育出版社,1999。

### （一）设立地级市的标准

市区从事非农产业的人口 25 万人以上，其中市政府驻地非农业户口中从事非农产业的人口 20 万以上；工农业总产值 30 亿元以上，其中工业产值占 80% 以上；国内生产总值 25 亿元以上，第三产业发达，占国内生产总值 35% 以上，超过第一产业；地方本级预算内财政收入 2 亿元以上；已成为若干市县范围内中心城市的县级市，可升格为地级市。

### （二）设立县级市的标准

随着经济水平和城市化水平的提高，撤县建市已成为我国行政管理体制改革的一个必然趋势。由于我国疆域辽阔，生产力水平和经济发展水平参差不齐，撤县建市标准也不同。

### （三）设立建制镇的标准

我国设镇标准几经变化，1984 年民政部公布了调整后的设镇标准：凡县政府所在地均可设镇；总人口 2 万左右的乡，其乡政府驻地非农业人口占全乡人口比重 10% 以上，即非农业人口最低限度为 2 000 人可设镇；对非农业人口不足 2 000 人，确有必要的小型工矿区、小港口、风景旅游区、边境商埠口岸亦可设镇；少数民族地区、人口稀少的边远地区和山区，条件可适当放宽。

## 四、农村城市化的含义

农村城市化本身是一种动态的发展过程。简单地讲，就是从农牧区社会转向城市社会、从农牧业地域转向城市地域的过程。或者说，是城市文明覆盖农村文明、城市地域和城市人口逐步成为社会的主体和主体人口的过程。城市化是个由农业为基础的乡村社会向以现代工业为基础的城市社会转变的历史过程，是指城市社区内由工业引发的人口集中的趋势和社会组织化。

著名经济学家樊纲先生指出，城市化是一个穷人进城的过程，说到底就是农民进城的过程。打工族进城，农民进城，是城市化的本意。穷人在城市化发展的过程中具有重要的地位。现在各个城市在招商引资，最后比的可能就是劳动力的价值、工资的水平。如果一个城市能够不断地容纳更多的穷人，就可以使这个城市的工资水平长期保持在具有优势的地位，就可以吸引更多的投资，更好地去发展城市，就可以把经济发展得更好。如果不去考虑低收入阶层的生活问题、交

通问题、居住问题，不去创造条件使越来越多的农民可以进城打工，工资成本就要上升，就会在城市间吸收更多投资的竞争中落在后面，经济就不能持续发展。怎样降低城市的成本，樊纲先生认为，首先要考虑到低收入阶层的稳定，其次要考虑到怎样使整个城市基础设施的成本更低，使投资者在这方面的花费更低，使投资者在这方面的花费更便宜。现在一提城市化，很多人想到的是建花园城市、贵族城市，怎样把城市弄得豪华漂亮。但豪华、漂亮的背后都是成本和投入。城市建设得过度的豪华、普遍的美丽，最后是成本的高昂，是增长率的下降。现在全中国最有名的花园城市，增长率正在下降，外来投资正在下降，因为成本高昂。中国的城市几十年后肯定都是花园城市，但是得一步一步来。现在发达国家向外转移资金，在全世界寻找最能赢利、成本最低的地方，而我们一些城市还在提高城市基础设施成本，这些城市还想竞争吗？樊纲强调说，城市如何容纳穷人，如何降低成本，是关系到今后几十年中国城市化进程能否持续、能否防止虚假泡沫，中国经济能否持续增长的相当重要的问题。

综合国内外专家、学者的研究成果，西北民族地区农村城市化的内涵可以归纳为：

第一，西北民族地区农村城市化具体表现形式是人口的城市化，是城市人口比例不断提高、农牧区人口不断减少的过程。

第二，西北民族地区农村城市化的实质是产业优化升级的过程，表现为农牧业比例下降，非农产业比例不断上升的过程。

第三，西北民族地区农村城市化是一个空间转化的过程，这个过程要求既要实现产业的转化，又要实现人口的转移。

第四，西北民族地区农村城市化是一个城市的文明程度不断发展并向农牧区渗透和传播的过程，是人的素质不断提高的过程。

第五，西北民族地区农村城市化是文化的城市化过程。

从本书研究的目的出发，我们认为农村城市化不仅是农村人口在地域间单纯的移动问题，更重要的是乡村传统封闭的文化向城镇现代开放文化的转变和人们生产方式、生活方式趋向按照城市的存在方式、运行方式去发展的过程。因此，农村城市化不仅是物质文明进步的体现，也是精神文明前进的动力，是农村经济社会现代化的重要因素。

## 第四节 农村城市化发展的普遍规律研究

### 一、农村城市化发展的一般规律研究

城市化作为传统落后的乡村社会转变为现代化先进的城市社会这一自然历史过程，体现出普遍的规律性。中国在城市发展道路上尽管选择了自己的独特模式，但同样遵循和体现了世界城市化的一般规律。国内外学者普遍认为，世界城市化进程存在着三大规律。

#### （一）城市化的阶段性规律

农村城市化从全过程分析具有三个阶段，并呈“S”形曲线状态<sup>①</sup>。以英国城市化进程为代表，它的发展过程基本揭示了这一规律。英国城市化发展进程曲线，反映了世界城市化过程要经过发生兴起、加快发展、成熟稳步三个阶段。在发生兴起阶段，城市化进程时间上相对长些，发展变化也比较缓慢。当城市化达到20%以后，城市化进程出现加快的趋势，在较短的时间里，城市人口比重提升幅度很大。当城市人口占人口的比重超过70%以后，变化速度又趋减缓，最终稳定在80%~90%之间。在这三个阶段中，城市化水平的演进出现了缓慢——加速——缓慢格局，整体趋于“S”形曲线运动。

#### （二）大城市超前增长规律

根据城市化阶段性规律，城市化加速发展阶段，也是大城市超前增长的阶段；大城市超前增长又成为城市化加速发展的重大推动力。从世界城市化整体发展来说，存在着大城市超前增长的普遍性。从大城市的内涵来看，大城市人口得到迅速膨胀。到1800年为止，世界城市的最大规模为100万人左右，且这类城市数量很少。到1970年，100万人以上规模的大城市已达162座，从大城市的外延来看，大城市带和大城市群人口的增长成为显著特点，以一个大城市或几个大城市为中心，不断向外延伸城市地域。到1950年超过200万人以上的大城市共有17个，超过1000万人的大城市群仅有2个。到1985年，超过200万人的大城市群发展到99个，超过1000万人的大城市群发展到12个，从大城市

<sup>①</sup> 城市化“S”形曲线是由美国学者诺瑟姆（Ray. M. Northam）在1979年研究发现的，他认为世界各国城市化进程的轨迹几乎都近似于一条稍微被拉平的S形曲线。

数量增加来看,20世纪是大城市数量迅速增加的世纪。从1900—1980年,全世界50万人以上的大城市增长了8.7倍,其中50万~100万人的大城市增长了5.6倍,100万~250万人大城市增长了18.5倍,250万~500万人的大城市增长了20倍,500万~1000万人的大城市也增长了20倍。从大城市人口在城市总人口中所占比重的增长来看,20世纪大城市人口比重提高幅度很大。从1900—1980年,全球50万人以上的大城市的人口增长了13.9倍,其中50万~100万人口的城市总人口增长了5.96倍,100万~250万人的城市总人口增长了19倍,250万~500万人口的城市总人口增长了20.3倍<sup>①</sup>。这些情况表明,在世界城市化步伐加快的过程中,大城市扮演着“领头羊”的角色。它们无论在城市的数量、规模,还是城市人口总量上,都遥遥领先,超前发展,构成了城市化的主力军。

### (三) 城市化与经济的双向互促规律

从现有资料分析,城市化水平与国民生产总值呈正相关关系。一般情况下,城市化水平高的国家或区域,其人均国民生产总值也较高。城市化水平的提高与人均国民生产总值的增长,是双向互促的因果关系。工业化是城市化的发动机,推动了城市化发展;城市化又以其特有的功能保障促进了工业化的发展。从城市化的历史来看,现代工业的兴起和发展,为城市化打下了坚实的物质技术基础,提供了有利的社会支撑条件;城市化的推进和提高,为工业化发展提供了更为充裕的劳力,完善方便的服务,日益拓展的市场,更为畅通的交通,提高了工业生产的劳动生产率,促进了整个社会经济发展水平。城市化不仅对人的生产生活方式带来了巨大变化,而且也引发了人的精神状况的改变,从而不同程度地影响着工业化发展。由此可见,如果没有工业化,就没有城市化;没有城市化水平的提高,工业化水平和结构也难以提高和升级。

## 二、农村城市化发展的特殊规律研究

中国农村城市化深刻反映了世界城市化的一般经验。中国城市化因具体国情不同,在选择城市化道路上又带有自己的特色,创造出有别于其他国家的独特规律。

<sup>①</sup> 统计数据来源于帕尔·帕洛克:《就业与大城市——问题与前景》,载联合国《国际劳工评论》,1982年10月。

### （一）农村城市化与工业化和农村现代化同步发展

中国特殊的国情决定了中国的现代化是一个有多重任务的现代化，它不仅要解决经济结构由农业为主向工业为主的转变，还要解决农业本身由传统经营向现代化集约经营<sup>①</sup>转变。在推进现代化过程中，不能回避因工业化兴起而引起的城市化勃兴。工业化与城市化作为相互关联者，有着交互促进，互为一体的关系。工业化水平不高，决定了城市化水平不高；城市化水平不高，反映了工业化发展不足。我国搞现代化，是全面发展的现代化，既要快速推进工业化步伐，又要推进城市化步伐。

西北民族地区农村城市化走与工业化和农业现代化同步发展的道路，对于西北民族地区这样一个经济相对落后，城市化比较低的区域而言，实现全面现代化和经济社会的全面进步至关重要。

### （二）农村城市化多元发展

从我国城市化发展的实践来看，依据城市化内在规律和各地具体现实，走一条多元化发展道路是唯一正确的选择。城市化多元发展，首先是城市结构的多元化，即实行大中小城市并举，大城市走现代化、国际化道路，中等城市走合理化、全面化发展道路，小城镇走合理化、集中化发展道路，不是单纯重视城市人口、地域规模的增长，更主要的是注重城市内在功能的全面发挥和运行质量的提高。其次是城市化形式多元化，即实行集中型城市化与分散型城市化相结合，“据点式”城市化与“网络化”城市化相结合，内涵式城市化与外延式城市化相结合。集中发展是把有限的资金、市场、技术、人口向个别大城市集中，以取得城市的规模效应。分散发展是把现有的资金、技术、人口向众多中小城市配置，以带动农村经济的发展。“据点式”发展是集中力量发展个别城市，“网络式”发展是城市群体联动发展。内涵式发展是注重城市功能匹配和完善，外延式发展则是注重城市规模的扩张。最后是城市化发展主体的多元化，改革长期以来政府作为城市化唯一主体的格局，在强调政府的主导作用之外，不断扩张城市的发展主体，在城市投资、建设、管理等方面引入更多的社会主体进入，既有政府、银行、企业的法人主体，又有居民、农民、外商的自然主体，形成多元主体格局，激发全社

<sup>①</sup> 集约经营是指在一定的土地面积上，集中投入较多的生产资料和劳动，采用新的技术措施进行精耕细作，用提高单位面积产量来增加农产品总量的经营方式。

会参与城市化建设的热情，给城市建设增添更多的动力。

### （三）农村城市化均衡与非均衡协调发展

新中国成立以来的相当长时间，我国试图实行均衡发展城市化的政策，但实际的结果是城市化长期处于停滞状态。而改革开放后我国按不同区域经济社会的情况实行非均衡梯度推进<sup>①</sup>的方针，一方面各地因地制宜，能快则快，推进城市化步伐，另一方面也造成了城市化区域发展的不平衡。实践证明，在全国范围内推进城市化，必须坚持均衡与非均衡协调发展的思路。

均衡发展，一是指宏观上全国城市化是一盘棋，东中西部共同发展，大中小城市并举，不能因东部地区的经济社会条件优越而忽视中部、西部地区的发展，不能因大城市中心功能对城市发展有明显促进作用而忽视中小城市的应有地位。区域的均衡发展，根本出发点在于缩小地区差异，但不是拉平、平均发展；大中小城市均衡发展，是城市在区域分布上合理和功能定位恰当，不是等量发展。二是指城市利益机制的均衡，以市场化机制来调节城市建设。改变城市化利益主体在进入城市投资上的利益失衡格局，主要通过实行城市土地和非公益性基础设施供给市场化和有偿使用，居民住房商品化，城市福利的市场化等方式，逐步实现以开放式的、价值规律调节的人口城市化集聚行为。

非均衡发展，是针对不同地区、不同城市在不同的发展阶段实行城市化不同的发展任务和重点。均衡与非均衡，是城市化发展中宏观与微观、全局与局部、全过程与各个阶段的结合。只有两手抓，才能保证农村城市化协调发展。

### （四）政府主导型的农村城市化

国外城市化依靠市场力量来推动，从城市化与工业化相衔接的角度看，发展比较同步。完全由市场调节城市化进程，会使农村人口无序流入城市，城市规模过快膨胀，最终产生贫民窟、失业、城市环境恶化，城市无力承负过多的人口压力等许多“城市病”，不利于城市化健康发展。我国吸取国外城市化的经验和教训，十分重视对城市化进程的控制。特别是改革开放后，市场的功能得到补充，逐渐成为城市化的内在力量，在经济推动城市化进程中发挥了基础性作用。正由于我国农村人

<sup>①</sup> 梯度推进：最早源于美国哈佛大学教授弗农等人首创的“工业生产生命周期阶段论”。区域经济学研究者将这种产业的生命周期论引入区域经济发展研究中，创立了区域梯度推进理论。

口基数大,不能完全靠市场来调节人口迁移,政府发挥了其独特作用。我国在最近20多年里,城市化步伐加快,是与政府政策的驱动、利益的推动、政府直接组织参与分不开的,政府起到了主导性作用。

西北民族地区在推进农村城市化的过程中,政府依然要发挥作用,强化引导和控制。但随着市场化机制的建立和完善,政府的作用需要通过调控方式来体现。政府主要应通过制定城市化总体规划,拟定政策,对城市化的进程、城市人口的增长、城市的地区布局、城市规模的变化等方面进行必要的宏观调控;通过转变政府职能,从以行政手段为主管理城市发展转变为在坚持必要的行政手段的同时更主要地采用经济和法律手段管理城市发展。这样,让市场机制真正成为推动城市化的基础力量,政府调控成为城市化的外在力量。

#### (五) 以小城镇为主体的农村城市化

中国农村城市化的实践证明,当前一个时期中国农村城市化比较现实的道路,是以发展小城镇和乡镇企业为基础、以大中城市为主体的城市化。这是从中国国情和现实状况出发的可靠选择,它打破了城市化定规,因而具有中国特色。这一城市化模式,在乡镇工业起步较早、小城镇发育较好的江苏省及有关的一些省、市的实践中,被证明是成功的。

以小城镇为主体的城市化之所以是我国近期内一种较为合理的模式,是因为具有以下特定意义。

第一,适应当前农村的生产力水平、农民的经营方式、生活方式与思想特点,有利于农村经济与农业生产的稳定发展。

第二,小城镇的服务半径有限,与目前中国农村交通状况相适应,也适应兼业农民的经营方式与生活方式。

以小城镇为基点和足迹的城市化,是沿着由农业—农村工业—农业现代化—农村现代化—城市化的轨迹生长与发展的城市化,这是在中国特殊国情和乡土社会里产生的一种颇具特色的初期农村城市化道路。

首先,主要不是依靠国家投资和地方财政投资来建设,而是自下而上依靠农民(乡镇企业)自筹资金来解决。

其次,聚集效益和规模效益比大、中城市低,但就业率高,能有效迅速解决农村多余劳动力的就业问题。由于小城镇星罗棋布,其吸储总量也不是现有大、中城市所能比的。

再次,小城镇有利于建立新型城乡关系。小城镇一头通向城市,一头连接农村,在城乡之间很自然地成为一种中介机构,一个崭新的社会

经济层次。对城市来说，它代表农村，是城市向农村进行经济、科技、文化辐射的落点；对农村来说，它是农村一定区域的中心，代表城市联结农村。

最后，发展乡镇工业与小城镇建设同步进行，以农村工业化带动城市化的路子，具有一定借鉴意义。如胶东的小城镇与乡镇工业，与苏南不相上下；闽南、珠江三角洲则利用与港澳毗邻的地理人口优势，“借船出海”，小城镇与乡镇企业同时勃兴；河南省民权县，其“草根工业”一头连着农村和农民，一头连着城市和工人，形成一种新的城乡关系和工农关系；陕西宝鸡市、四川新都县的石板滩镇也是小城镇与乡镇企业同步发展。

总之，以小城镇为主体的农村城市化道路，在我国特定时期的特定地理区域内是有借鉴意义的，但不具有代表性。

## 第五节 农村城市化基本规律对西北民族地区农村城市化的启示

我国改革开放以来的城镇化实践，市场化水平与城镇化进程也表现出强烈的正相关关系。东部沿海地区市场发育较早，城镇化推进就快，在全国居于领先，中部次之，西部的市场化进程最慢，城镇化水平也最低<sup>①</sup>。就全国而言，城镇化滞后于手工业化，学术界共同的想法是市场化进程约束的结果。现在，随着政府改革力度加大，政府的政策供给和制度安排，旧体制的解构与新体制的重构，以城镇化主体的市场化发展为其根本取向，各种要素按照市场原则，在各区域之间和城市之间加速流动，市场机制以一种不可遏止的力量在城镇化进程中发挥作用。

当前西北民族地区正处在加快推进农村城市化进程的关键时期。只有正确运用城市化基本规律，借鉴国内外成功经验，才能有利于西北民族地区农村城市化的健康发展。

<sup>①</sup> 中国改革基金会国民经济研究所2001年完成的我国部分省区（30个）1997—1999年度5个方面19个指标的“市场化指数”研究发现，市场化进程相对较快的6个地区分别是东部的广东省，指数8.33，浙江省，指数8.24，福建省，指数7.28，江苏省，指数7.04，河北省，指数6.70，上海市，指数6.59。相对较慢的5个地区是西部的青海2.00、宁夏2.69、新疆2.90、云南3.39、内蒙古3.45，甘肃省排名第23名，指数为4.02。甘肃省信息中心主办，《经济文摘》，2001（6）。

## 一、资本扩张是西北民族地区农村城市化的原动力，农村城市化过程就是资本扩大再生产过程在城市地域的体现

产业革命和近代大工业是城市化的动力源和物质技术前提。而这种动力源要真正变为强大的动力和现实的物质技术基础，还需有资本的推动。资本是以追求利润最大化为目标的，资本要获取利润，就必须生产使用价值，即创造物质产品或提供服务。创造的物质产品或服务越多，获取的利润就越多。资本的扩张，带动了大工业的快速发展，而大工业的快速发展为城市大发展奠定了物质技术基础，构成了城市的基本框架。因此，资本扩张是城市化的原动力，整个城市化过程就是资本扩大再生产过程在城市地域的体现。

加快西北民族地区农村城市化，在千方百计搞好国有企业，提高国有资本效率的同时，更要重视民间资本的作用。民间资本在促进企业发展，实现生产的高效率等方面作用是毋庸置疑的。要加快西北民族地区农村城市化，必须大力吸引民间资本，促进民间资本的迅速生成和更快积累。例如，在一些人口较少的民族自治县、牧业县，通过政府的政策导向和扶持，鼓励农牧民在县城、小城镇，自己投资兴建城市，让他们定居下来，这样不但促进城市化水平的提高，而且也为广大农牧民定居生活创造了条件，有利于人口现代化。

## 二、市场经济是西北民族地区农村城市化快速推进的制度前提

从世界城市化发展历程看，城市化快速推进的最基本途径和主要内容是人口和经济生活的自由流动，人们可以进行自主的经济活动和迁移，也就是说没有任何人身依附、土地依附或政治依附关系存在。人身依附关系越显著，越阻碍人口和经济的流动。无论是封建经济，还是高度集中的计划经济，都存在种种人身依附关系，阻碍着人口和经济的流动，也就阻碍着城市化的快速推进。只有市场经济才能创造人口和经济自由流动的制度前提，并通过利益机制促进人口向效益比较高的城市区域流动。

因此，加快西北民族地区农村城市化步伐，必须深化改革，彻底摒弃传统的计划经济体制，进一步健全和完善社会主义市场经济体制，以市场为导向，大力发展民族地区经济，推动西北民族地区农村城市化的发展。在市场经济条件下，西北民族地区农村城市化发展最关键的问题是

要处理好政府机制和市场机制之间的关系，明确各自的分工，各司其职。具体地讲，城市化的总体格局、规模，比如哪些城市应大发展、哪些城市发展慢些等，主要由市场机制调节形成的。城乡之间要素的流动，农牧区人口进城投资或谋生，农村企业进城等应主要由市场机制调节。在城市建设方面，也要引入市场机制，改变政府包办城市建设的局面，多方面吸收社会资金用于城市建设，政府则可以集中财力投资建设城市的关键性基础设施。

### 三、大城市是带动西北民族地区农村城市化发展不可或缺的力量

西北民族省区占全国土地面积的34.5%，而城市总数只占全国的6.14%，说明了城镇体系不合理、不健全，缺少作为地方性经济中心的中等规模的城市。中央西部大开发的重大决策，有力地促进西北民族地区的经济社会发展。城市作为实施西部开发的空间区域重心，在加快发展中城市和建制的同时，必须重视加快发展大城市，以大城市辐射带动区域城市化水平的提高，促进西北民族地区的经济社会发展。

### 四、乡村人口和资源进入城市门槛的高低直接影响着西北民族地区农村城市化的速度和水平

城市化的主流和核心是乡村人口、资源向城市转移，即城市的大发展。乡村人口和资源向城市转移，或多或少地要受到各种政治的、经济的、社会的等因素的阻碍，这些阻碍因素构成了乡村人口和资源向城市转移的门槛。进入城市门槛的高低，在很大程度上制约着城市化进程。构成城市化门槛的阻碍因素主要有：

#### （一）政治因素

主要包括政府计划经济体制，城乡人口管理制度，政府对城市化的态度，还包括城市政府对农村人口进城所采取的一些具体的行动，比如有些城市政府收取城市户口费、城市增容费等，所有这些，都构成了对乡村人口向城市转移的阻碍。

#### （二）经济因素

一个国家经济发展水平、经济结构、生产力布局、农业发展状况等，对乡村人口向城市转移也有很大的影响。经济发展越快，经济越发达，越具有独立的经济体系和工业体系，则乡村人口向城市转移越具有雄厚的实力和物质技术基础；生产力布局合理，大工业集中于城市发

展,则有利于乡村人口向城市转移;农业生产稳定增长,生产力发达,能够为城市人口增长提供充足的食物,则有利于农村人口向城市顺利转移。

### (三) 社会因素

城市市民的素质,对外来人口的态度等影响着乡村人口进入城市;城市市容、基础设施,生活水平,就业空间等也影响外来人口的迁入;城市的投资环境、税费制度、社会治安状况等对乡村人口迁入影响更大。

除了以上一些因素外,农村土地制度对农村人口的束缚程度,农村人口的素质、观念、流动性、冒险性、是否安土重迁等,对人口向城市迁移也有一定的影响。总之,西北民族地区要顺利推进城市化,必须致力于降低乡村人口进入城市的门槛,降低城市化的成本,只有这样,才能加快西北民族地区城市化进程。

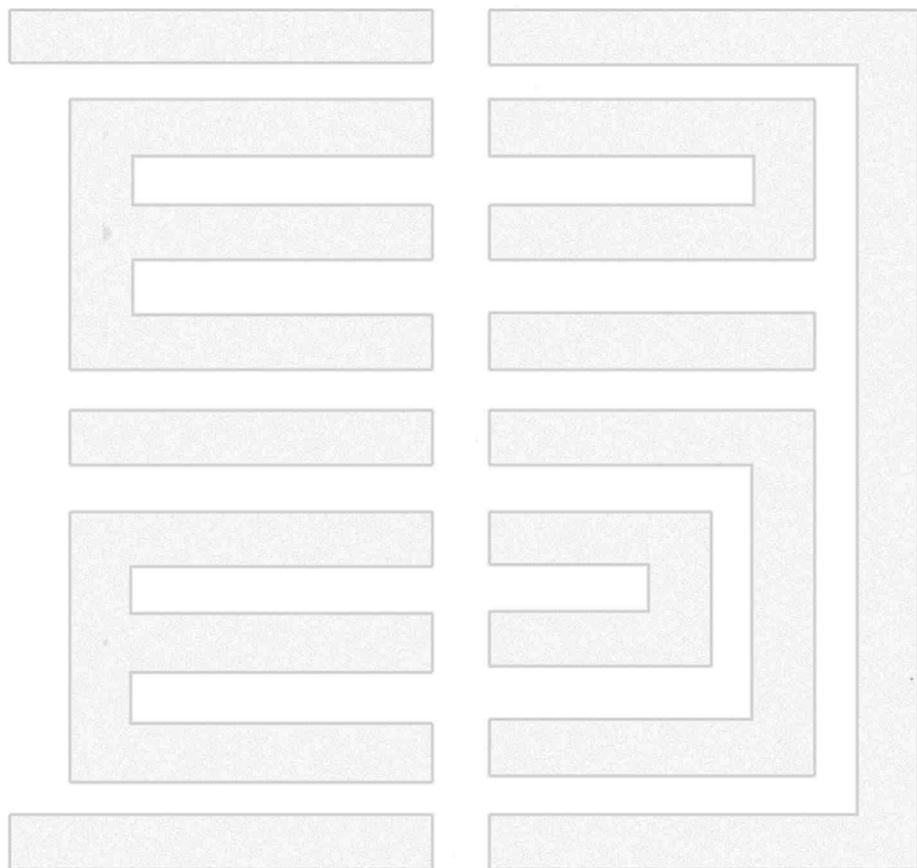
## 五、西北民族地区农村城市化进程中,城市经济和农村经济互促共进

根据城市化的双向互促规律,城市化的过程包括城市经济和农村经济互相依赖、互相促进、共同发展的过程,或者说城市化过程就是在城市经济和农村经济互促共进、协调发展中完成的。城市经济和农村经济相互依赖。一方面,农村人口和农产品向城市流动,支撑了城市产业扩张和人口增长;另一方面,城市工业品和城市文明流向农村,改变了农村生产方式和生活方式。

借鉴各国城市化的经验,加快西北民族地区农村城市化,主要应解决好以下几个方面的问题:第一,放开城市,让农牧民自由、自主和自愿地进城谋生或创业,不要有任何行政的、社区的阻碍,但是政府要适当引导和鼓励,规范农牧民进城后产生的混乱和无序。第二,改革和完善现行农村的土地制度和政策,探索符合西北民族地区实际的土地流转机制,一方面要使那些愿意进城和已经进城的人放弃土地,这样有利于农业生产的规模经营;另一方面,又要充分保证那些没有能力进城或不愿进城的农村居民有土地而赖以生存。第三,伴随着农民大批进城,城市的治安管理、社会秩序维持、城市规划要跟上。

总之,城市是经济效率的体现,城市是特殊形态的生产力,对生产要素功能具有明显的放大作用。西北民族地区农村城市化是一个动态的

复杂的发展过程，是一切国家社会发展的必经之路，具有其自身的客观规律。加快推进西北民族地区农村城市化，既要尊重城市化发展的一般规律和市场经济规律，又要结合实际，因地制宜，善于借鉴世界各国城市化的成功经验，把西北民族地区农村城市化建立在科学、合理、高效发展的基础上。



### 第三章 西北民族地区农村城市化是解决西北地区民族问题的重大战略选择

面对 21 世纪人类发展观的全方位转变，西北民族地区应借助于新世纪国家实施西部开发战略的历史机遇，改变传统的发展战略，实施“以人为本，优先加快社会发展，优先缩小知识发展差距，发挥民族文化多样性优势，保护民族文化与生物多样性”的新追赶式发展战略，加快推进西北少数民族地区农村城市化，增强西北少数民族地区全面可持续发展能力，全面建设小康社会。

#### 第一节 西北民族地区的基本区情

西北民族地区，主要分布在高原、边疆山区和牧区，包括新疆、内蒙古、宁夏 3 个自治区和甘肃、青海 2 省，有 8 个自治州、11 个自治县（不包括自治州内的自治县）。西北民族地区最基本、最大的区情，就是少数民族分布集中、民族自治地方面积广大。

##### 一、西北民族地区是中国少数民族人口的集中分布区

西北民族地区是中国少数民族最主要的聚居地区，拥有丰富多样的民族文化。其独特的文化价值体系，不仅是中华民族宝贵的文化遗产，而且还是中华民族文化体系不可缺少的重要组成部分。这种独特而又复杂的多民族社会文化环境，是西北少数民族地区发展进程中最为特殊的影响因素。

在西北民族地区，按省份布局来看，新疆维吾尔自治区有 47 个少

数民族，人口占全区总人口的60.45%。其中，维吾尔、哈萨克、柯尔克孜、乌孜别克、塔塔尔为新疆特有民族；宁夏回族自治区有35个少数民族，少数民族人口比重达到35.21%；青海共有55个少数民族，少数民族人口占总人口的35.41%；甘肃共有44个少数民族，少数民族人口占全省总人口的6.8%。其中回、藏两个民族构成了甘肃少数民族主体。东乡、保安、裕固3个民族为甘肃特有的少数民族。

西北民族地区土地总面积为407.19万平方公里，占全国总面积的42.4%；总人口7914万人，占全国总人口的1.7%。民族自治地方面积为257.47万平方公里。地域辽阔、人口分布稀疏的基本区情，不仅使西北民族地区难以建立统一的国内市场，而且还有可能加剧其自身发展的边缘化<sup>①</sup>程度。因此，加快西北民族地区社会经济发展，其意义极为深远。

西北民族地区，自古地处东西部民族乃至国外民族迁徙、交往要道，使之成为东方与西方文明、汉族与少数民族文化的荟萃之地，形成民族人口分布的“大杂居、小聚居”，民族关系的“相互依赖、共处交融”以及民族文化的“独具特色、异彩纷呈”。这种民族人口的杂处相依、民族文化的纷繁多样，客观上决定了民族问题、民族关系、民族文化的错综复杂的特点。

西北民族地区原始宗教文化、佛教文化、伊斯兰教文化、基督教文化与农耕文化、游牧文化相互结合形成的传统民族文化体系，是历史上高度封闭的草原游牧经济、小农经济和自然经济的产物。形成了与之相适应的价值观、财富观、职业观和生产方式、生活习俗。如哈萨克族、蒙古族、藏族等游牧民族“牲畜就是财富”的实物财富观，藏族、蒙古族等民族“重农牧、轻工商”的职业观，均是同现代市场经济建立的基本准则相矛盾的方面。这就使得西北民族地区在市场经济发展过程中，面临着比内地汉族聚居地区更大的发展阻力和障碍。

<sup>①</sup> 所谓“边缘化”，是现代化理论中的一个重要概念。现代化理论认为，边缘一般是指发达国家与发展中国家客观存在的不平衡性，这种不平衡性加剧了发展中国家的落后程度以及向现代化迈进的艰巨性。但本章所指的少数民族边缘化，则是指中国少数民族因受地理空间、发展水平、经济文化差距等因素影响，仍处于一种极端封闭落后的发展状态，即从空间上远离全国乃至世界发达地区；从时间上远离人类现代文明与社会发展过程。

表 3-1 西部及西北民族地区的基本区情 (1998 年)

序号	地区	土地面积 (万平方公里)	人口规模 (万人)	民族自治 地方面积 (万平方公里)	民族自治 地方面积 比重 (%)	少数民族 人口 (万人)	少数民族 人口比重 (%)
1	内蒙古	118.30	2 344.80	118.30	100.00	482.20	20.56
2	广西	23.67	4 675.00	23.67	100.00	1 777.00	38.01
3	西藏	122.84	252.00	122.84	100.00	238.00	94.44
4	宁夏	5.18	538.00	5.18	100.00	185.82	34.54
5	新疆	166.04	1 747.40	166.04	100.00	1 073.30	61.42
6	云南	39.41	4 143.80	27.64	69.68	1 486.43	35.87
7	贵州	17.61	3 657.60	9.78	55.54	1 201.80	32.86
8	青海	72.23	502.80	69.10	95.67	215.00	42.76
9	甘肃	45.44	2 483.64	17.15	37.74	168.93	6.80
10	四川	48.50	8 315.70	30.10	62.06	320.53	3.86
11	重庆	8.24	3 059.69	1.69	20.51	154.94	5.06
西部少数民族地区		667.46	31 720.43	591.31	88.59	7 303.95	
西北民族地区		288.89	5 271.84	257.47	89.12	1 643.05	31.17

资料来源：根据《中国统计年鉴·1999》、《中国民族统计年鉴·1999》、《内蒙古统计年鉴·1999》、《广西统计年鉴·1999》、《西藏统计年鉴·1999》、《宁夏统计年鉴·1999》、《新疆统计年鉴·1999》、《云南统计年鉴·1999》、《贵州统计年鉴·1999》、《青海统计年鉴·1999》、《甘肃统计年鉴·1999》、《四川统计年鉴·1999》、《重庆统计年鉴·1999》有关资料计算整理。

西北民族地区多层次、多元化的民族社会文化环境，客观上决定了西北少数地区内部不同民族、不同地域在价值取向、创业精神、竞争意识以及适应市场经济的应变能力、对待技术制度变革的态度等方面存在较大差异，从而使西北少数民族地区发展过程中，各民族的创新性、积极性、适应性则因不同的民族、不同的地域以及所处的不同民族文化圈层而存在较大差异。

西北民族地区复杂的文化环境和众多的民族成分，不仅使本地区在同其他地区进行经济交流、文化交流时面临着更多的语言文字、民族习惯、宗教习俗等文化障碍，而且还使市场经济发展过程中产生的经济利益冲突很容易以民族纠纷和宗教纠纷的形式表现出来。这一族际之间宗教信仰、语言文字、民俗习惯、经济文化类型等文化差异的存在，始终是影响西北民族地区发展进程和各民族走向进步繁荣不容忽视的重要因素。

因此，从这个意义上讲，西部大开发、加快民族地区农村城市化，只有处理好中央与地方、汉族与少数民族、自治民族与非自治民族的关系问题、西部民族地区内部自身的协调问题、西部少数民族地区与内地汉族聚居地区的发展协调问题，才有可能妥善处理好各民族之间的利益摩擦、关系矛盾等问题，巩固民族团结，确保西部少数民族地区自身乃至中国社会的长期稳定和经济的持续发展。

## 二、西北民族地区是中国最主要的陆上边疆区

西北少数民族地区地处祖国西部边陲，位于中国内地与中亚、东北亚经济贫困地带的核心区域，背靠祖国相对较为发达的中部与东部省区，面向经济发展中的印度、巴基斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦、蒙古、俄罗斯等国家。这一独特的地理区位，虽然决定了其不得不面对空间位置偏远、经济发展滞后的严酷的现实，也决定了它在中国国防、经济腾飞、社会发展及全方位开放格局中的特殊重要地位。

西北少数民族地区一些民族跨境而居，自古就与周边国家有着相当广泛的贸易、宗教、文化联系。中国陆路周边相邻的国家共有 15 个，其中就有 8 个与西北少数民族地区直接接壤，且有乌孜别克、塔吉克、塔塔尔、柯尔克孜等 20 多个民族跨境而居。促进这一地区社会经济的全面发展，能进一步促进西北边境地区跨境民族之间的文化交流、社会交往，增进边境地区各民族之间的相互了解、和睦相处。这对于巩固祖国统一、边疆稳定，建设强大的经济国防和文化国防，增强西北少数民族地区的民族向心力和抵御外部势力的渗透能力，确保祖国西北边疆地区的安全稳定，具有极为重要的经济、政治、军事以及长远的国家战略意义（见表 3-2）。

表 3-2 西部民族地区主要少数民族分布

序号	地区	少数民族数(个)	民族构成(>1000人)
1	内蒙古	43	蒙古、满、回、达斡尔、鄂温克、朝鲜、鄂伦春、锡伯、壮、藏
2	广西	28	壮、瑶、苗、侗、仫佬、毛南、回、京、水、彝、仡佬
3	西藏	37	藏、门巴、珞巴、回、纳西
4	宁夏	30	回、满、蒙古
5	新疆	47	维吾尔、哈萨克、回、柯尔克孜、蒙古、塔吉克、锡伯、满、乌孜别克、俄罗斯、达斡尔、塔塔尔
6	云南	46	彝、白、哈尼、壮、傣、苗、傈僳、回、拉祜、佤、纳西、瑶、藏、景颇、布朗、布依、阿昌、普米、怒、基诺、德昂、蒙古、水、满、独龙
7	贵州	48	苗、布依、土家、彝、仡佬、水、回、白、瑶、壮、畲、毛南、蒙古、仫佬、满、羌
8	青海	33	藏、回、土、撒拉、蒙古
9	甘肃	25	回、藏、东乡、土、保安、裕固、撒拉、苗、羌
10	四川	52	彝、藏、苗、回、羌、傈僳、纳西、布依、土家
11	重庆	22	土家、苗、回、布依、满、彝、侗
	西部少数民族地区	52	壮、回、满、维吾尔、彝、土家、蒙古、藏、苗、布依、侗、瑶、白、哈尼、哈萨克、傣、傈僳、仡佬、拉祜、东乡、佤、水、纳西、羌、土、锡伯、仫佬、柯尔克孜、达斡尔、景颇、撒拉、布朗、毛南、塔吉克、普米、朝鲜、鄂温克、京、基诺、德昂、乌孜别克、俄罗斯、裕固、保安、珞巴、门巴、独龙、塔塔尔、鄂伦春、畲、阿昌、怒

资料来源：根据《中国统计年鉴·1999》、《中国民族统计年鉴·1999》、《内蒙古统计年鉴·1999》、《广西统计年鉴·1999》、《西藏统计年鉴·1999》、《宁夏统计年鉴·1999》、《新疆统计年鉴·1999》、《云南统计年鉴·1999》、《贵州统计年鉴·1999》、《青海统计年鉴·1999》、《甘肃统计年鉴·1999》、《四川统计年鉴·1999》、《重庆统计年鉴·1999》有关资料计算整理。

### 三、西北民族地区是中国贫困程度最深的人类聚居区

西北民族地区面临着生态环境恶化、社会经济发展滞后等诸多挑战,但最突出、最大的挑战则是人类贫困。人类贫困的广泛存在,导致了西北民族地区严重的人类不安全,从而使西北民族地区成为中国人类贫困最严重的地区。1998年青海、宁夏、甘肃、新疆的贫困发生率,分别为14.0%、12.6%、8.9%、6.6%,大大高于全国4.6%的平均水平<sup>①</sup>;宁夏、青海、新疆的贫困县个数占贫困县总数的比重,分别高达44.44%、35.90%和29.41%,远高于全国平均27.27%的水平<sup>②</sup>。

一些西北民族地区农牧区贫困人口缺乏行使社区民主参与权、社区和社会信息知情权、表达个人意愿的公民权、保持本民族传统的文化权等能力,相当多的少数民族贫困人口还缺乏就业机会、迁移与流动机会,许多少数民族贫困妇女还受到各种歧视。消除权利贫困应成为消除人类贫困的主要内容之一,也是消除人类贫困最为艰巨的任务之一。

同时,西北民族地区是中国知识贫困最突出的地区,也是中国人类发展水平十分落后的地区。

### 四、西北民族地区是中国自然资源、民族文化资源的富集区

立足丰富“生物多样性、民族多样性”的资源优势,建立区域性的特色经济,力争在国际国内分工中取得更为有利的地位,才有可能尽快将潜在的资源优势转化为现实的经济优势和市场优势。

西北民族地区辽阔的地域空间和复杂的自然环境,孕育了丰富的自然资源,拥有世界上最丰富多彩的自然带谱,是世界上生物多样性最丰富的区域;悠久的人文历史、独特的民族风情,又使其拥有丰富多彩的民族文化、民族传统技术、民族生活习俗等民族文化资源,是世界上民族文化多样性最具特色的区域之一,从而使其成为中国自然资源、民族文化资源最富集的地区。这为西北民族地区发展本土化经济、民族特色经济创造了良好的条件。

<sup>①</sup> 引自《领导决策者信息》,2000(33)。

<sup>②</sup> 西部地区各省区以及少数民族地区贫困县比重,根据《国家“八七”扶贫攻坚计划》有关资料计算整理。

西北民族地区农牧、矿产、旅游等自然资源丰富，开发潜力巨大。拥有全国 90% 以上的钾盐、镁矿，60% 以上的石棉矿，35% 以上的煤、铜、铅、锌、锑、镍等矿产资源储量，并拥有储量丰富、品质优良的石油、天然气资源和多种动植物资源，还有秀丽的山川湖泊和众多的名胜古迹、异彩纷呈的民族风情等旅游资源<sup>①</sup>。

随着中国加入世界贸易组织（WTO），虽然西北民族地区面临着充分利用国内外两种资源、两种市场的历史机遇。但是，当市场外部条件发生变化以后，特别是在国际资源市场供大于求、国内市场极为有限的情况下，西北民族地区的自然资源优势将面临严峻挑战，尤其是建立在矿产资源开发基础之上的资源密集型产业则更是挑战大于机遇。这些产业竞争力、产品比较优势都将大幅度下降，资源开发成本将会越来越高。为此，西北民族地区应在努力解决自身劣势问题的同时，积极借助内地汉族聚居地区尤其是东部沿海地区的优势、全球化发展的机遇，培育自身的优势和发展机遇。

### 五、西北民族地区是中国农村城市化水平最低区

城市化作为人口和各种要素在空间上的一种聚集现象，它既受制于特定的自然地理环境和条件，又决定于一定的经济社会发展阶段和水平。西北民族地区农村城市化表现出明显的低、小、弱、少的特征。

#### （一）城市化率低、密度小，聚集与辐射能力弱

西北民族地区的城市化率明显低于全国平均水平和东部地区水平。2001 年该区域城市化率为 33.26%，比东部低 12.85%，比全国平均水平低 4.39 个百分点，相当于 20 世纪 90 年代初的全局平均水平。城市密度和建制镇密度，也与东部和全国平均水平有很大差距。2001 年，西北民族地区的城市密度只相当于东部的 10.85% 和全国的 33.33%，建制镇密度只相当于东部的 6.12% 和全国的 15.79%，城（市）镇分布密度小，城市化总体水平低，城市体系对区域经济和辐射能力乏力。

<sup>①</sup> 李晓林主编《西部大开发科技方略纵横》，北京，中国农业出版社，1999。

表 3-3 西北民族地区与东部和全国城镇分布及城市化率比较

区域名称	城市 (个)	城市密度 (座/万平 方公里)	建制镇 (个)	建制镇密度 (座/万平 方公里)	城市化率 (%)
东部	274	2.12	7 444	54.7	46.11
西北民族地区	62	0.23	976	3.35	33.26
全国	662	0.69	20 374	21.22	37.65

资料来源：《国家城调队信息网》、《中国统计年鉴·2002》。

### (二) 城市体系结构不合理，城市和城镇短缺现象明显

西北民族地区城市总数只占全国的 9.37%，其中特大城市占 3.6%，大城市占 2.9%，中等城市占 16.11%，小城市占 51.4%，建制镇占 4.79%，明显地反映出城市体系的不合理和不健全，缺少作为区域性经济中心的中等规模的城市，小城市和建制镇短缺现象也比较突出。即使考虑到大西北地广人稀的区域特点，城市和城镇短缺问题也是显而易见的。

表 3-4 西北民族地区与东部和全国城市规模结构比较

区域名称	城市 (个)	城市规模分组 (%)				建制镇 (个)
		特大城市	大城市	中等城市	小城市	
东部	274	53.6	47.3	28.9	2.7	7 444
西北民族地区	62	3.6	2.9	16.11	51.4	976
全国	662	100	100	100	100	20 374

资料来源：《中国统计年鉴·2002》、《国家统计信息网》、《西部数据库》。

### (三) 城市社会经济的首位度突出

西北民族地区属欠发达地区，距全国经济中心较远，现代工业基础薄弱，大部分地区尚未根本打破自然经济的格局。该区域二元城市结构较明显，个别大都市突起，但其周围只有数量少、实力弱的小城市或小城镇，城市的首位度高。

表 3-5 西北民族地区城市首位度

	新疆	宁夏	青海	甘肃
首位城市人口 (万人)	121.91	45.44	59.52	140.25
第二位城市人口 (万人)	32.36	31.09	7.02	29.57
首位度	3.77	0.68	8.48	4.74

资料来源:《中国城市统计年鉴·1998》。表中的“城市人口”为市区非农业人口。

表 3-5 显示,除宁夏外,青海、甘肃、新疆的首位度明显偏高,尤其是青海的首位度高达 8.48,是正常值 2 的 4.24 倍。城市首位度过大,带来两大问题:一是由于缺少大城市,导致个别特大城市的“大而全”产业和人口过分集中。1997 年,兰州市区的非农业人口占甘肃全省城市市区非农业人口的 52.63%,市区工业产值占甘肃省工业产值的 50.7%。省区城市的人口和工业产值占如此高的比重,在我国东部地区基本是没有的,以至城市负载过重(虽然从另一方面也说明大城市在民族省区经济发展中的主导作用)。二是特大城市与周边地区缺乏其他各级规模的城镇作为纽带和桥梁,削弱了大城市的辐射力,也堵塞了周边地区对特大城市的向心力。

#### (四) 城市化质量低,以外延扩展为主

西北民族地区城市设施水平大部分指标落后于东部地区和全国的平均水平。城市建设档次也处于较低层次,相当一部分城市不得不在“铺摊子”上下功夫。城市市政公用设施建设水平低、效率不高、功能不全,城市化进程总体上存在质量不高的弊端。

表 3-6 西北民族地区城市设施水平与全国和东部的比较

地 区	人均居住面积 (平方米)	城市人口自来水普及率 (%)	城市煤气普及率 (%)	每万人拥有公共汽车 (电) 车辆 (标台)	人均拥有铺装道路面积 (平方米)	人均公共绿地面积 (平方米)
全国	10.25	96.70	84.15	9.81	9.09	6.83
东部	10.98	99.05	94.41	12.29	11.02	7.75
西北民族地区	9.32	97.10	68.75	10.13	8.79	4.67

资料来源:《中国统计年鉴·2001》。表中“西北民族地区”包括陕西省。

### （五）城市化水平空间分布差异显著

西北民族地区城市化水平高的区域主要集中在兰州、银川、乌鲁木齐、西宁等少数几个省会大城市区域。从县域层面看，则主要集中在大中城市周围，新疆天山以北和西陇海、兰新沿线周边地区也有分布，但占较小部分，大部分区域的县域城市化水平在10%~20%之间，还未进入城市化加速发展阶段。

## 第二节 西北民族地区发展问题分析

发展是硬道理，发展是解决当今中国所有问题的关键。西北少数民族问题的解决也不例外。中国经济和社会发达程度表现为：东部比较发达，西部相对落后。从民族分布看，中国的少数民族主要居住在西部。在当前东部和西部经济发展失衡的状态下，这种东西部差距，在很大程度上表现为民族地区和汉族地区的差距。所以民族地区发展的根本点在于，通过加快西北民族地区农村城市化，逐步缩小民族地区与其他地区的发展差距，这已成为国家重大决策。加快发展西部，促进西北民族地区与全国协调发展是当代中国解决民族问题的必然要求，也是整个国家发展战略的正确选择。

西北民族地区与其他地区的发展差距，原因很多，但主要是：

### （一）历史因素

从历史角度看，民族之间在经济文化发展上存在的差距很久以前就已出现。比如我们引以骄傲的长城，从文化学角度考察，它是游牧民族与农耕农民的文化分界线。在长城以北是从事牧业的少数民族，长城以南是从事农业的汉族。所以有人讲汉族和少数民族在长城两边所发生的交往与冲突是两种不同文化之间的交往与冲突，这种说法不无道理。一般来说，农业文化较牧业文化要发达一些，农业民族的生产力水平要高一些。中国最先发达起来的地区是农业文明发达的黄河流域即通常说的中原地区，这些地区居住的主要是华夏民族即汉人。因此，在中国历史上，汉族便处于易于发展和比较发达的地区。历朝历代作为全国政治、文化中心的都城也都建在汉族地区，少数民族建立的元、清王朝，亦不例外。政治因素使中原与边远地区、汉族与少数民族地区的发展差距被固定了甚至强化了。加之历史上汉族在大多数时期处于统治地位，推行民族歧视和民族压迫政策，这使得历

史上形成的民族经济文化发展的差距，在当时没有也不可能得到改变。

从社会发展形态上看，汉族地区普遍已进入封建时代（严格地说，汉族地区在两千年前的战国时代，就已进入封建社会），沿海地区资本主义已有一定的发展，而少数民族地区则是另一番天地，相当一部分少数民族仍处于封建农奴制、奴隶制甚至是原始社会末期，相差几个社会形态。可见，历史给中华民族留下了沉重的包袱，留下了一道复杂费解的难题。

### （二）地理因素

从少数民族的地理分布看，少数民族居住的地区都是客观上不利于经济发展的地区，如青藏高原、西部的干旱荒漠地区、南方的大石山区。这些地区的基本特点是高、寒、阴、湿、偏、远、旱。高原地区高寒缺氧，难以从事农业生产；荒漠地区干旱少雨，影响农作物的生长，甚至无法形成和保持少量的植被，新疆的许多干旱地区，年降水量仅为100多毫米，而蒸发量却超过1000毫米；西南石山地区则为地质学上的喀斯特地貌，土层很薄，难以涵养水分。地处偏远、交通闭塞，则是民族地区的共同特点。经济的发展有赖于自然环境、气候条件等多种因素，尤其是农业经济，在很大程度上靠天吃饭。自然条件和地理环境制约了少数民族地区的发展，这是不容置疑的事实。

### （三）社会因素

经济与社会交互作用，相互影响。从民族社会学角度看，民族地区经济发展滞后，社会事业亦是如此。信息、交通、科技、教育无不与经济的发展息息相关。以劳动者素质为例，这是经济发展中最重要的因素。因为生产力的要素之一是人，劳动力的素质高低决定着生产力水平的高下，而民族地区劳动力素质普遍偏低。解放前，民族地区没有现代意义上的学校，没有现代意义上的社会事业，不可能用现代的方式去从事生产活动。与此相联系的是人的思想观念，直到今天民族地区许多人的生产生活观念仍然受制于历史和传统。

### （四）现实因素

新中国成立以后，为了帮助少数民族地区加快发展，改变旧貌，政府采取了许多切实有效的措施，成效明显，功不可没。但是，有些特殊政策的力度和强度没有达到民族地区的经济发展所应当达到的水准，有的政策在执行过程中打了折扣。在改革开放中，与发展经济相关的社会

环境和政策环境在许多方面使民族地区处于不利的地位。国家鼓励一部分地区先发展起来，先富裕起来。这项政策首先惠及的是自然条件较好，经济比较发达的东部地区。国家设立的经济特区和对外开放地区、对外开放城市基本上都是在发达地区。国家给予这些地区在引进外资、对外贸易、城市建设和配套改革措施等方面的特殊政策，极大的激发了这些地区的经济活力，使这些地区在短时间内经济快速起飞，社会迅速发展。与此形成鲜明对比的是，地处偏远、经济发展相对落后的西北民族地区，却无法享受到这些优惠政策，无法获得这些政策所带来的实际效益。20多年来，中国经济基础发展最强劲的动力就是改革开放。分区域研究，可以发现，经济发展的快慢，与改革开放的深度和强度呈绝对的正比，这样，西部民族地区发展速度缓慢便是自然的了。

#### （五）经济素质因素

从整体上看，西北民族地区的经济素质处于相对较低的水平。就牧业而言，在历史上，西北民族地区有过发达的牧业，为国家提供了大量的畜牧产品。但其生产方式仍处于比较原始的水平，一直沿袭着几千年的放牧方法。像草库伦，在六七十年代还是一个很新鲜的名词，而今在牲畜品种改良、防疫、防御自然灾害的能力、畜产品的加工等方面，不但落后于发达国家，而且长期以来陈陈相因，没有多大改进。无论是国内还是国际市场，对畜产品的要求越来越高，生产方式的落后，影响了畜产品质量和生产效益。尽管西北民族地区有一望无际的草原和成群结队的牛羊，但每年提供的商品肉类不到全国总量的10%。

再看工业，西北民族地区所建设的工业项目，很多是从内地移植的，有的工厂是成建制的从内地搬迁到民族地区的，人们形象地称之为“嵌入式”工厂。在当时的体制下，更多的是从西北民族地区需要发展工业、需要建设工厂这样的指导思想来考虑的。这些工厂远离发达地区、远离中心城市，同时也就意味着远离了市场、远离了发达的交通、远离了密集的信息、远离了新的技术，和周围的经济发展的相关度很低，要生存和发展当然艰难，在市场经济条件下更是如此。从实际情况看，民族地区企业的普遍特征是：规模不大、设备落后、工艺水平不高、产品质量较低，难以适应市场竞争需要。

### 第三节 西北民族地区农村城市化是解决 社会经济发展问题的重要突破口

——以甘肃省民族地区为例

西北民族地区农村城市化是加快西北民族地区经济社会发展的现实选择，它发端于区域资源的整合程度和经济素质的大幅度提高。推进农村城市化不仅是解决农民收入增长问题的途径，也是解决现阶段我国社会经济发展中的一系列其他深层次矛盾的重要突破口。农村城市化是西北民族地区绕不开的发展之路。

以甘肃省民族区域为例，甘肃省是一个多民族的省份，有 54 个少数民族成分，2000 年少数民族人口 219.9 万人，占全省总人口的 8.7%。民族自治地方有 2 个自治州，7 个自治县，共 21 个民族县（市），土地面积 17.9 万平方公里，占全省总面积的 39.8%，总人口 313.6 万人，其中少数民族 175.9 万。2000 年，甘肃的城镇化水平为 24.01%，属于中期发展阶段。

#### 一、甘肃民族区域经济现状分析

为了便于分析比较，我们首先给出县域经济 GDP、人均 GDP、农民人均纯收入、一般预算收入、人均财力、城乡居民储蓄存款余额、人均储蓄存款余额等七项指标数值。

表 3-7 1999 年甘肃省各县（市、区）主要经济发展指标

单位：万元、元

地区	县（市）	GDP	人均 GDP	农民人均纯收入	财政收入	人均财政收入	城乡居民储蓄存款	人均居民储蓄存款余额
兰州市	城关区	961 468	12 658	4 235.47	33 563	435.88	1 222 810	15 880.65
	七里河区	404 801	10 105	3 110.41	15 693	373.55	571 747	13 609.78
	西固区	547 702	17 560	3 142.42	11 971	373.36	436 143	13 620.96
	安宁区	109 309	7 442	3 441.10	2 716	245.70	135 168	8 951.52
	红古区	130 300	9 940	3 132.50	7 002	446.59	68 565	4 764.77
	永登县	188 704	3 771	141.25	6 094	120.39	104 273	2 059.92
	皋兰县	68 424	4 011	1 571.99	1 760	193.59	37 424	2 202.71
	榆中县	72 480	1 712	1 358.00	9 948	92.29	9 824	1 965.92

续表

地区	县(市)	GDP	人均GDP	农民人均纯收入	财政收入	人均财政收入	城乡居民储蓄存款	人均居民储蓄存款余额
金昌市	金川区	203 277	10 609		5 104	267.56	26 010	11 061.04
	永昌县	109 599	4 342	2 506.00	5 604	80 558	213 478	3 172.82
	白银区	329 030	12 272	2 730.16	8 682	322.15	265 955	9 868.46
白银市	平川区	124 686	6 858	1 627.03	4 108	225.47	57 408	3 150.82
	靖远县	101 355	2 199	1 599.33	3 187	67.52	477 716	1 610.93
	会宁县	6 587	1 447	1 106.36	1 907	33.02	26 086	451.71
	景泰县	70 809	3 096	1 750.00	2 647		40 734	1 738.54
天水市	秦城区	233 711	3 817	1 256.00	9 213	148.62	228 540	3 686.72
	北道区	170 586	3 057	1 194.65	6 768	120.49	141 697	2 613.12
	清水县	26 121	878	851.00	1 612	53.90	19 375	647.78
	秦安县	51 451	913	980.00	3 682	65.08	45 323	804.04
	甘谷县	63 902	1 128	933.00	2 725	47.97	67 704	1 192.82
	武山县	45 112	1 093	876.56	1 691	40.67	39 095	940.24
	张家川回族自治县	24 714	833	826.44	977	32.88	14 693	494.55
酒泉地区	玉门市	182 419	10 034	3 031.56	6 584	334.72	162 000	8 235.89
	酒泉市	163 082	5 041	3 000.90	9 317	253.54	219 363	6 675.68
	敦煌市	76 364	5 861	2 622.14	5 091	386.27	20 384	15 454
	金塔县	72 357	5 282	2 950.00	3 224	234.47	45 948	3 341.67
	肃北蒙古族自治县	11 390	10 175	3 964.00	1 858	1 574.6	5 851	4 958.47
	阿克塞哈萨克族自治县	9 984	13 137	3 854.00	953	1 047.3	4 299	4 724.18
	安西县	47 528	5 904	2 910.09	4 763	514.92	49 062	5 304.00
张掖地区	张掖市	238 092	5 098	2 848.00	11 685	247.77	185 081	3 924.53
	肃南裕固族自治县	20 520	5 732	3 503.37	2 097	529.5	10 193	2 574.00
	民乐县	85 551	3 642	2 607.54	3 411	141.89	25 892	1 077.04
	临泽县	70 420	4 870	2 722.00	3 396	233.56	35 172	2 418.98
	高台县	70 401	4 533	2 718.34	2 834	176.68	37 082	2 311.85
	山丹县	99 611	5 108	2 709.27	3 364	165.47	40 740	2 003.94

续表

地区	县(市)	GDP	人均GDP	农民人均纯收入	财政收入	人均财政收入	城乡居民储蓄存款	人均居民储蓄存款余额
武威地区	武威市	377 797	3 839	2 265.26	16 125	163.84	313 818	3 188.56
	民勤县	72 670	2 425	2 186.18	3 550	117.90	72 976	2 423.65
	古浪县	56 618	1 473	1 118.00	2 111	54.96	2 634	685.60
	天祝藏族自治县	40 686	1 870	1 091.38	2 380	102.50	30 930	1 332.94
定西地区	定西县	84 723	1 819	1 188.00	5 393	115.61	77 375	1 658.63
	通渭县	48 980	1 106	1 067.41	2 548	56.37	22 647	487.77
	陇西县	68 800	1 432	1 258.18	5 965	122.91	72 908	1 502.33
	渭源县	88 665	860	1 236.98	1 970	57.52	18 578	542.42
	临洮县	91 429	1 738	1 268.57	4 455	83.09	78 970	1 487.19
	漳县	28 232	1 526	1 175.84	1 250	66.54	9 364	497.82
	岷县	41 292	947	1 050.00	3 387	77.19	22 354	509.43
陇南地区	武都县	54 462	1 042	892.00	2 265	43.22	61 058	1 165.00
	宕昌县	20 123	708	560.00	866	30.47	13 370	470.44
	成县	65 500	2 500	1 273.00	3 768	144.47	49 515	1 894.95
	康县	23 043	2 251	857.28	1 203	56.27	13 207	617.73
	文县	35 011	1 453	714.14	1 544	61.66	27 240	1 087.86
	西和县	47 439	1 313	850.00	2 198	59.25	31 622	852.35
	礼县	35 671	723	786.00	1 564	31.07	23 348	463.90
	两当县	9 542	4 825	4 432.30	399	73.08	7 413	1 357.69
平凉地区	徽县	52 884	2 504	1 424.90	2 771	125.61	32 580	1 476.88
	平凉市	172 355	3 922	1 860.66	7 251	164.31	139 198	3 154.27
	泾川县	79 458	2 429	1 461.79	4 014	120.87	49 733	1 497.53
	灵台县	63 014	2 703	1 411.66	3 006	128.52	26 197	1 120.01
	崇信县	29 151	2 924	1 440.89	1 865	187.63	12 189	1 226.26
	华亭县	37 823	4 104	1 652.69	5 568	301.95	42 624	2 311.50
	庄浪县	54 609	1 402	1 139.37	1 996	47.91	29 687	712.60
庆阳地区	静宁县	68 136	1 437	1 179.05	3 313	69.60	34 637	727.67
	西峰市	87 124	2 771	1 795.00	6 557	207.50	126 812	4 013.04
	庆阳县	183 972	5 767	1 509.39	6 655	208.62	188 592	5 911.97
	环县	41 305	1 253	1 237.50	2 358	70.51	22 195	663.73

续表

地区	县(市)	GDP	人均GDP	农民人均纯收入	财政收入	人均财政收入	城乡居民储蓄存款	人均居民储蓄存款余额
庆阳地区	华池县	24 999	2011	1 265.79	2 509	198.34	17 924	1 416.92
	合水县	32 172	1 956	1 280.80	1 247	75.85	28 799	1 751.76
	正宁县	29 000	1 295	1 420.00	2 466	107.97	33 777	1 478.85
	宁县	38 904	7 645	1 316.40	2 701	52.84	64 121	1 254.32
	镇原县	55 268	1 124	1 300.42	4 011	80.69	45 336	921.01
临夏回族自治州	临夏市	52 515	2 706	1 897.61	3 035	155.80	106 918	5 488.60
	临夏县	40 125	1 098	1 011.03	799	21.78	15 904	433.47
	康乐县	23 959	1 010	957.00	866	34.43	13 730	586.5
	永靖县	26 118	1 435	981.02	2 252	112.88	45 237	2 317.64
	广和县	28 156	1 449	1 071.08	718	36.86	14 507	744.71
	和政县	17 997	955	947.00	778	41.03	11 001	580.22
	东乡族自治县	16 983	662	776.70	496	19.17	6 630	256.18
	积石山保安族东乡族撒拉族自治县	16 973	766	853.30	472	21.28	9052	408.12
甘南藏族自治州	临潭县	17 526	1 199	847.03	381	25.95	12 060	821.53
	卓尼县	12 730	1 273	1 045.44	638	68.10	8 359	823.43
	舟曲县	15 300	1 182	908.25	603	44.77	13 860	1 028.95
	迭部县	10 615	1 931	1 168.09	1 488	264.30	14 836	2 635.17
	玛曲县	21 649	5 835	2 253.23	4 443	1 197.6	5 403	1 456.3
	碌曲县	8 244	2 757	1 894.62	407	136.58	310	1 110.74
	夏河县	17 132	2 197	1 244.05	724	93.06	11 479	1 475.45
	合作市	23 711	3 017	1 124.72	128	163.58	30 573	3 879.8
嘉峪关市	16 823	11 694	2 993.68	18 723	1 286.8	171 981	11 820	

资料来源：根据甘肃省统计局，《甘肃统计年鉴·2000》相关资料整理。

第一，从上表可以看出，21个民族县(市)人均GDP的平均数为1 788.05元/人，比全省平均数(4 163元/人)约低2 375元/人，还不及一半的水平。

表 3-9 2001 年甘肃省各县(市、区)经济实力排序

县(市)	综合指数	位次	县(市)	综合指数	位次
城关区	90.73	1	敦煌市	25.29	14
西固区	59.55	2	玛曲县	22.67	15
七里河区	46.71	3	安西县	20.44	16
白银区	33.35	4	肃南县	19.91	17
阿克塞县	31.48	5	平凉市	19.51	18
玉门市	30.43	6	金塔县	19.15	19
凉州区	30.24	7	庆阳县	18.92	20
红古区	29.89	8	永昌县	18.75	21
肃北县	29.73	9	永登县	18.73	22
安宁区	28.79	10	秦城区	18.58	23
金川区	28.44	11	临泽县	16.69	24
酒泉市	27.06	12	山丹县	16.13	25
张掖市	26.26	13	高台县	15.85	26
平川县	15.60	27	西和县	7.13	57
西峰市	15.14	28	庄浪县	7.12	58
临夏市	14.25	29	通渭县	7.09	59
北道区	14.20	30	镇原县	7.01	60
华亭县	14.03	31	夏河县	6.99	61
民乐县	13.39	32	秦安县	6.92	62
榆中县	12.69	33	宁县	6.91	63
民勤县	12.48	34	合水县	6.84	64
皋兰县	11.50	35	武都县	6.79	65
景泰县	11.48	36	会宁县	6.77	66
定西县	11.17	37	武山县	6.62	67
陇西县	10.89	38	漳县	6.43	68
靖远县	10.88	39	迭部县	6.34	69
成县	10.53	40	环县	6.20	70

续表

县(市)	综合指数	位次	县(市)	综合指数	位次
临洮县	10.52	41	两当县	5.98	71
泾川县	10.40	42	文县	5.76	72
灵台县	9.79	43	临夏县	5.45	73
合作市	9.76	44	广河县	5.11	74
徽县	9.71	45	清水县	5.09	75
崇信县	9.08	46	礼县	4.85	76
碌曲县	8.80	47	康乐县	4.76	77
正宁县	8.71	48	卓尼县	4.73	78
静宁县	8.17	49	康县	4.72	79
华池县	8.08	50	和政县	4.72	80
古浪县	7.85	51	舟曲县	4.69	81
甘谷县	7.51	52	临潭县	4.52	82
天祝县	7.45	53	张家川县	4.49	83
岷县	7.44	54	积石山县	3.87	84
永靖县	7.38	55	宕昌县	3.50	85
渭源县	7.15	56	东乡县	3.50	86

资料来源：《甘肃省统计年鉴·2002》。

第二，甘南藏族自治州的几个县不仅经济落后，而且社会发育程度也较低。临夏回族自治区的东乡族自治县发展的客观条件最差，全县总人口达 26.14 万人，县财政本级一般预算收入仅有 445 万元左右，人均财力 17.05 元多。

第三，联系到全甘肃省农民人均纯收入状况，我们注意到收入最高的前 10 位和收入最低的后 10 位中各有 3 个民族县，它们分别是：肃北蒙古族自治县、阿克塞哈萨克族自治县、肃南裕固族自治县和积石山保安族东乡族撒拉族自治县、张家川回族自治县、东乡族自治县。前者已实现牧区型小康，后者尚未解决温饱。表明 21 个民族县（市）内部农牧民生活两极化问题比较突出。

人均纯收入与全省人均纯收入相比较，21 县（市）平均数 1 120 元/人，

全省平均为 1 508.61 元/人, 平均差 388.61 元/人。表明甘肃非民族地区有相当一部分县农民收入水平不高, 农村生活还比较贫困。

第四, 从平均数看, 21 个民族县(市) 10 项指标的平均数均低于全省平均数, 这表明绝大部分民族县(约有 17 个) 的总体经济和社会发展水平毫无疑问低于全省平均水平。

第五, 城市化进程类别差异明显, 我国目前的城市化水平为 29%, 东部和中部地区城市化水平较高, 西部地区较低, 民族地区又低一些。严格讲民族地区在发展层次上首先应当考虑的是城市化问题。我们在这里用非农人口占总人口的比重来比较研究甘肃民族地区城市化进程问题。二类县的城市化水平较高, 达到 34.5%, 高于全省平均水平 15.7 个百分点, 有两个州府所在地临夏市和合作市都在该类中。其次是一类县城市化水平也较高, 比全省的平均水平高近 8 个百分点, 该类四县虽然都是牧区县, 但人口的相当一部分都集中在县城居住, 以牧为主, 但城市化水平又不低, 这种情况比较特殊。三类县和四类县的城市化总水平都很低, 仅为 8.07% 和 5.69%, 分别低于全省平均水平 10 个和 13 个百分点, 与其总体落后的发展状况相一致。

## 二、发展民族区域经济的战略探讨

民族区域经济的发展是西北民族地区农村城市化的重要支撑, 加快民族区域经济的发展, 必须树立全新的民族区域经济发展理念。

### (一) 前提与关键——全面开放

西北民族地区特殊的社会历史背景和自然环境条件, 长期的“闭关锁国”, 形成了封闭的经济结构、封闭的社会结构、封闭的文化圈层、封闭的民族心理和封闭的思想观念, 成为民族地区经济发展和社会进步, 融入现代化时代大潮的最大障碍。因此, 全面开放是加快民族地区发展、加快推进农村城市化的最基本的前提与关键。

甘肃虽具有较好的自然资源条件, 但最为短缺的是资本、信息、技术、管理和服务等现代市场资源, 而这种稀缺性资源的获取, 前提条件必须是区域经济具备完全开放的性质。甘肃的“开放”, 已不是一般的政治意义上和社会层面意义上的开放程度问题, 而是基于民族区域经济发展的本质要求和各少数民族根本经济利益的必然选择, 是推进民族区域经济增长的根本和关键。

## （二）新的发展观——可持续发展

可持续发展是我们共同的指导方针，西北民族地区包括甘肃发展经济、加快农村城市化同样要树立这一发展观。首先，可持续发展要坚持发展是硬道理。民族地区一切问题的解决都要靠发展，尤其是经济发展。其次，要树立自然资源永续利用的观念，要强调资源利用在时间分配上的公平性，绝对禁止掠夺性开发和一种资源的开发以破坏或损失另一种资源为代价。对自然资源的永续利用是保障社会、经济可持续发展的物质基础。再次，社会、经济发展与资源、环境相协调。经济发展不能超越环境和资源的承载能力。因为失去生态平衡的增长只能是暂时的。第四，经济发展要体现公正和公平。社会公正是可持续发展的保障，要保证各民族群众被公平合理地对待，在强化反贫困的同时，要努力缩小贫富悬殊，防止一部分人的富裕以另一部分人的合理利益的牺牲为代价。

## （三）新的经济战略——多极增长战略

民族地区经济落后，情况复杂，必须实施多极增长战略，走非均衡发展之路，实施重点突破，才能进一步发挥自己的优势，从整体上推动区域经济的发展，加快农村城市化。

### 1. 建设可持续发展的现代生态草地畜牧产业

民族地区畜牧业的发展，首先必须建设稳固的、可持续生产的饲草和饲料基地，这是现代畜牧业的基础。建设可持续发展的生态草地畜牧业既是扭转草原畜牧业面临危局的当务之急，也是甘肃民族区域经济发展的一个重要产业增长极。

### 2. 建设可持续发展的节水型生态农业

甘肃民族地区农业生产的突出问题是干旱缺水。甘肃少数民族干旱农业区的发展，根本出路只能是建设可持续发展的节水型生态农业。

### 3. 发挥比较优势，逐步推进工业化进程

发展特色经济和文化产业，进而逐步推动工业化，这是推动民族区域经济增长，加快农村城市化的重要力量。甘肃民族地区的特色经济已初现端倪，如以奇正集团为代表的藏医藏药产业，甘南、临夏、天祝、肃南的民族宗教风情和自然风光旅游产业，临夏、张家川的皮、毛畜产品集散和民族用品产业，天祝、肃南的白牦牛、马鹿、藏獐、银狐等特色产业和特种养殖的产业化开发等。

#### 4. 加强基础设施建设, 夯实发展基础

#### 5. 强化人力资源开发

人力资源开发是民族区域经济发展的一个重大战略问题, 是现代经济增长的重要源泉。加快民族区域经济发展, 就要实施人力资源开发和知识发展战略。

#### 6. 强化生态恢复与植被重建

生态环境是一种特殊的资产, 良好的生态环境是实现可持续发展的基础。在基本农田保障的基础上, 要积极主动地调整土地利用结构, 发展替代产业。用经济手段进行生态环境建设, 确保生态恢复沿着政府希望的方向发展。

总之, 西北民族地区农村城市化是一项庞大的社会系统工程, 既涉及西北民族地区社会形态的重大变革, 又需要有雄厚的经济为动力, 还需要良好的社会人文环境。推进西北民族地区农村城市化要有新思路, 就是要把可持续发展作为最基本的发展目标, 注重以人为本, 优先加快社会发展, 通过优先缩小知识发展差距与人类发展差距, 进而加快缩小经济发展差距, 切实扩大各民族的就业机会, 提高农牧民非农就业率, 增强各民族的发展能力、发展机会, 保护民族文化, 加快实现农村城市化、最终实现西北民族地区的全面可持续发展。

### 第四节 西北民族地区农村城市化道路选择

西北民族地区农村城市化道路从动态角度讲, 是对城乡发展战略的选择。探索正确的城镇化发展道路, 寻找合适的模式, 制定适当的战略, 对于民族地区城镇化发展具有重要意义。

#### 一、西北民族地区农村城市化道路选择要考虑的主要因素

(一) 要考虑亿万农牧民转移到城市的过程, 也是农牧民追求和要求分享文明的过程

西北民族地区农村城市化必须考虑满足亿万农牧民转移到城市的意愿、需求和目的。其主要有: 在经济上获得比农牧区较高的城市经济收入, 获得比农牧区更有发挥个人才能的条件和机会; 在政治上能获得同城市居民一样的平等地位, 成为自由竞争、自由选择、自由流动的“自由劳动者”; 在生活上享受城市丰富多彩的生活, 能享用齐备的公共设

施，能享受较高的科学文化教育，能享有较好的卫生医疗，能享有较安全的社会保障、保险。

#### （二）要考虑农牧区人口众多的因素

有不少人认为，农牧区人口众多，西北民族地区农村城市化只能走发展小城镇的道路，也就是走人口分散城市化的道路。笔者认为这种观点值得探讨。人口集中居住比人口分散居住，有利于保护生态环境。一方面，由于人口众多，如果分散居住，会造成严重的生态问题；另一方面，集中居住所出现的生态环境问题比分散居住所出现的生态环境问题更便于治理和管理，成本也低一些。世界上一些人口众多的国家，城市化仍然走人口集中居住的道路，而且效果也较好。人口集中居住，有利于人口数量控制和人口质量的提高。人口集中居住比人口分散居住，有利于第三产业的发展，有利于解决人口就业问题。人口集中居住，有利于加快城市化进程，有利于充分发挥城市的经济集聚效应和规模效应，有利于市场经济资源合理配置，有利于经济的快速发展和可持续发展。

#### （三）要考虑我国耕地极为稀缺的因素

按照目前的科学技术水平测算，养活一个人需0.7亩耕地，也就是说人均耕地警戒线为0.7亩。因此，在选择城市化道路时，应考虑如何减少、节约居民居住用地和工矿、交通用地。

#### （四）要考虑人口迁移成本的因素

由于我国长期控制农村人口迁移到城市，形成了以户籍制度为核心的整套制度和政策，这就加大了农牧区人口的迁移成本。时至今日，这些政策变化不大，目前农村人口迁移到城市，无论个人还是社会都要付出较高的迁移成本。所以，我们在选择西北民族地区农村城市化道路时，必须考虑降低迁移成本，降低城市门槛或大开城门，便于农牧区人口进入城市，个人和社会都尽量减少付出。

#### （五）要考虑城市经济规模净收益的因素

城市规模过小或过大，都会造成城市经济规模净收益偏低，甚至为负数。有关研究结果表明：城市经济规模收益随城市规模扩大而增加。而我国城市规模偏小，带来一系列的后果。如城市规模净收益流失；城市建设外部成本增加；乡镇企业分散；污染严重而无力治理；低水平的重复建设，产业结构趋同；第三产业发展滞后，小城镇兼业化，自我服务替代第三产业，降低了就业水平；房地产业停滞不前；小城镇建设遍地开花，依靠行政力量推进，加重农民负担；农村剩余劳动力转移受

阻,农村人口迁移成本增加;先富裕的农民难于在大城市投资,城市难于启动民间资本的聚集作用;城市化进程受阻,国家扩大内需缓慢等,以致农村改革与发展的问題积重难返。

根据前述制约西北民族地区农村城市化进程的因素分析,在西北民族地区农村城市化道路的选择上,我们倾向于“并举论”、“多元化”。根据西北民族地区经济社会发展水平和自然地理条件等方面的实际情况,其城市布局及城市化发展速度不可能很快,发展目标也不可能很高。与西北民族地区总体上作为一个待开发地区相适应,其区域城市布局体系和城市化发展道路模式可以概括为:改善结构,完善功能,群体互补,点极扩散,形成点、线(轴线)、面(城市群体)有机结合的城市体系。

## 二、西北民族地区农村城市化道路比较

社会现代化的重要标志之一是城市化,城市化的最低标准是城市人口占到全部人口的50%以上。一些专家认为,我国的城市化水平与同等收入国家的平均水平相比,要低7~10个百分点。而西北民族地区更低,中国社会经济的发展已出现城市化滞后现象。

关于城市化道路,代表性的观点主要有:

### (一) 大城市化

这种观点认为,大城市化是世界城市化的普遍规律。城市化表现为城市的聚集效益,城市规模越大,其聚集经济效益也越大。大城市的主要经济效益指标也是明显高于中小城市的,百万人以上城市经济效益尤其突出。只要发展大城市所产生的效益大于它所产生的副作用,就没有理由限制或否定大城市的发展。而相对来说,遍地开花的小城镇则是一种低效益、高消耗、大浪费和严重污染环境的低层次的城市化。

### (二) 小城镇化

这种观点认为,鉴于中国的国情,中国有庞大的农村人口,经济发展水平低,不可能全面走大城市化的道路,只能走小城市化的道路,把乡镇企业的发展和小城镇建设有机结合起来。大城市的发展已经带来了许多严重的社会问题,诸如交通拥挤、住房紧张、环境污染以及就业问题等。发展小城镇可以分流大城市的人口压力,弥补了大中城市与广大农村地区缺乏中介的缺陷,有效地实现农村剩余劳动力的转移,使中国的城市化有一个合理的布局。

### （三）中等城市化

这种观点认为，城市规模具有扩张的趋势，只要城市所处的背景条件允许，小城市就可以发展为中等城市，中等城市就可以发展为大城市。大中城市的容纳能力是很大的，现在搞分散式的城市化是超阶段的，以“城市病”为由，遏制中国农村城市化进程，是会造成新的巨大的历史失误的。大中城市在所有经济与社会指标比较上都明显优于小城市，而小城市又明显优于小集镇。因此，应该走发展中等城市和小集镇的城市化道路，具体设想是以条件较好的县城、小城市和建制镇为基础依托，逐步建设上千个新的中等城市，在少数条件具备的地方扩建一批百万人以上的大城市，同时仍保留、改造一部分小集镇。

### （四）双向城市化

这种观点认为，中国的城市化道路选择应该是建立在城市化双轨制基础上的乡村城市化模式。即在采用人口继续向大中城市聚集的集中型城市化模式的同时，推行以小城市、小城镇的工业和人口增长为特征的分散型城市化模式，在较低层次的中心产生城市效应。这既可适当抑制大城市过度膨胀，又有利于加快总体城市化进程。

### （五）多层次城市化

这种观点认为，大中小三类城市都可以各显其能，全面发展，不存在哪一类优先发展的问题。但具体到各地区，则可以有一个孰先孰后的问题。城市化在沿海、中部和西部地区区情不同，条件不一，发展道路也应各有侧重。沿海地区可以大力发展小城镇，中部地区城市化的重点应该放在中等城市，西部地区则必须优先发展大城市。

以上这五种观点都各有其合理之处，对于我们研究城市化道路具有重要的价值。从国家对城市化道路的选择来看，1980年底，国务院制定的城市化的基本方针是：“控制大城市规模，适度发展中等城市，积极发展小城市。”这一城市化方针事实上同我国关于农村剩余劳动力转移的思路是一致的，这就是劳动力的“就地消化，就地转移”模式，我们把它叫做“离土不离乡，进厂不进城”。而这种农村剩余劳动力的转移模式仍然是在城乡二元社会结构的框架内，局限在农村的范围来解决农民问题的。当然，农村乡镇企业的发展和与小城镇建设在这方面取得了举世瞩目的成就，但后来的发展已经突破了这一模式，民工潮的出现和不断高涨就是有力的证明。更重要的是从西北民族地区农村城市化的实践来看，事实上大中小城市都在发展，大城市的增

长速度快于小城市的增长速度。我们认为，应该重新思考和研究城市化道路与城市化方针。一个没有大中城市发展的地区，要想建设和发展小城镇是极其困难的。

综合上面分析，我们认为西北民族地区城市化是：

第一，要走一条“以大中城市为主体、以小城镇建设为基础、大中小城市和建制镇协调发展的多元化”道路。一是城市结构多元化，实行大中小城市并举。二是城市化的形式多元化。实行集中型城市化与分散型城市化相结合；内涵型城市化与外延型城市化相结合；政府发动型城市化与民间发动型城市化相结合。三是城市化主体多元化。调动社会团体、企业参与城市建设、投资、管理，改变城市化主体由政府承担的状况，使政府、银行、外商、大公司为共同城市化主体。具体来说，要采取两条腿走路的方针，一条腿是城市，通过大中小城市的适当发展，辐射带动广大农牧区，引导中国社会的城市化发展；另一条腿是农牧区，通过城镇（包括中心镇、小县城、小城市）建设，产生农牧区经济聚集效应，推动农村的城市化。

第二，城市化与工业化和农牧业现代化要同步发展，即不能牺牲农业来换取城市化发展、换取工业化。必须严格执行城市工业与乡村工业并重、乡镇企业适当向中小城市集中的方针，实现城市化、工业化和农业现代化同步发展。

### 三、西北民族地区农村城市化模式选择

模式是指某种事物的标准形式或使人可以照着做的标准样式。西北民族地区所处的特殊区位和重要政治地位，要求我们必须制定科学的城市化战略。在充分考虑民族地区地域辽阔，经济发展水平各不相同，自然条件和资源环境千差万别的基本区情上，依据各地实际，寻求发挥各地优势，体现地方特色的多样化的城市化模式。

我们认为，未来西北民族地区农村城市化战略选择主要体现为：多样性的模式选择、分散性的道路选择、梯度性的区域选择、综合性的效益选择和阶段性的进程选择。

#### 1. 多样性的模式选择

西北民族地区地域辽阔，社会历史条件的差异和资源、地理环境的不同以及各地经济发展的不平衡性，决定了西北民族地区农村城市化发展模式不可能是单一的，必然是一种多样化的模式，即各地需要因地制

宜采取不同的具有地方特色的城市化模式。

通过对现已出现的、较具代表性的温州模式、苏南模式、攀枝花模式和珠江三角洲模式的分析，对照西北民族地区农村城市化现状进行分析，则不难发现，西北民族地区农村城市化模式具有多样性的原因在于：

第一，各地的经济发展不平衡。经济发展的不平衡是社会主义初级阶段生产力的一大突出特征。这种不平衡性直接决定了各地农村人口转移的水平和方式也必然不同。

第二，各地自然环境不同。西北民族地区幅员广大，因此不同区域的自然条件和地理环境千差万别，决定了城市化模式也各不相同，如温州模式的自然地理环境在于它地处浙江省东南部，远离大中城市，受城市经济的辐射和带动小。因此，靠自身经济积累，通过发展乡村工业、个体工商户和私营经济等吸纳农村人口。

第三，各地经济发展的历史背景不同。

第四，各种模式产生的经济体制和政策背景不同。由于改革开放是渐进式、试点式地进行的，因此，在各地城市化发展过程中出现了起步不同的现象，西北民族地区也是如此。

### 2. 分散性的道路选择

西北民族地区，究竟选择什么样的城市化发展道路，尚存有不同的看法。主张走集中型城市化道路的认为，城市规模大了规模效益就高，从而吸纳的人就多。然而，在西北民族地区走集中型城市化道路，首先就会面临投资约束问题。起步晚、水平低、发展不平衡，是民族地区城市化发展的主要特点。西北民族地区经济发展水平和城市化发育现状，决定了该地区城市化发展只能是渐进地、阶段性地向前推进。

### 3. 梯度性的区域选择

城市化的发展必须与经济发展相适应，正是东、中、西三大经济地区客观存在的经济发展差异，决定了西北民族地区未来城市化必须选择梯度性的区域战略。第一，区域内部的均衡与区域之间的非均衡并存。不同区域之间，由于经济发展水平不同，因此会出现城市化道路、模式和水平的差异，在区域内部，则必须保持城市经济水平与社会、经济、人口、环境之间的协调发展，保证区域内农牧区人口的有序迁移和经济的持续增长。第二，不同区域的城市化水平和速度会由于城市基础条件不同、经济发展的起点不同而有先有后，可能的情况是西北民族地区现

有的工业城市先于综合型城市，综合型城市先于旅游城市，旅游型城市先于农业城市。第三，不同区域的城市化的重点选择不同。西北民族地区地广人稀，矿业资源丰富，但自然条件较差，建立和发展那种星罗棋布、联系密切的小城镇群困难较大，且不现实。因此，应选择以资源开发为重点的城市化方向。

#### 4. 综合性的效益选择

关于西北民族地区城市化战略中的效益选择问题，有的观点认为应该分阶段选择。近期目标以经济效益为主，中期目标以社会效益为主，长期目标以生态效益为主。在强调上述不同时期注重不同效益的同时，虽然也认识到三者必须兼顾，但是，在实际操作中，由于政府行为短期化，往往是注重经济效益而忽视了社会效益和生态效益，造成社会效益的低下和生态环境的恶化。由此，笔者认为，在城市化效益战略的选择上，应重视综合效益的获取。在市场经济条件下，必须把社会效益和生态效益放在和经济效益同等重要的地位上，优先考虑生态效益，进行科学规划，不能因小失大。

#### 5. 阶段性的进程选择

阶段性是世界城市化发展的普遍规律，由于城市化的水平和速度必须和经济社会发展水平相适应，因此城市化的推进必然呈现阶段性。从世界范围来看，当今发达资本主义国家其城市化水平一般都达到了70%左右，实现了城市化。虽然各国为此而耗用的时间有很大的差别，西欧国家用了一百多年甚至更长的时间，日本用几十年，但各国城市化大体都经历了初期起步阶段和迅速发展阶段，最后进入停滞阶段。西北民族地区城市化的发展也不会例外，但各阶段的内容会因情况的不同、经济社会发展水平的不同而与其他国家有很大区别。在西北民族地区城市化发展的第一阶段，即初期阶段，城市化发展的重点可以在乡镇企业发展的基础上，通过发展小城镇等初级形式促使农村剩余劳动力就地消化、就地转移。第二阶段即城市化迅速发展阶段。这一阶段的重点将是发展中小城市，通过中小城市的发展，城市结构体系不断趋于完善，农村剩余劳动力转移的方式也由过去以“离土不离乡”为主，发展为以“离土又离乡”为主。从今后的发展趋势看，由于受社会主义初级阶段的制约，社会生产力水平不可能在短时期内得到提高，资金紧缺的矛盾不可能在短期内得到缓解，因此估计城市化的第二阶段将延续很长一段时间，尽管目前城市化的第二阶段已经和第一阶段有所重合、有所交叉

地开始，但至少会延续至 21 世纪中叶。

选择西北民族地区农村城市化道路，要根据西北民族地区发展的实际，既符合中国的国情、西北民族地区的区情，又不违背城市化发展的一般规律；具有普遍性而不是特殊性，能抓住成千上万，情况各异的城镇在发展中的普遍问题，指导各地各种规模和功能的城市的发展。

是发展大中城市，还是优先发展小城镇，通过对城市规模效益问题的审视，大中城市优于小城镇。提出优先发展小城镇，实质上是我国迫于农村就业压力和发展压力在现有体制下的一种无奈选择，是一种出于保障城市居民福利的短期行为。过度发展小城镇，就地城市化（城镇化）的副作用日趋明显，如果过分强调小城镇建设，试图建立一种以小城镇为主体的农牧区城市化发展方向，将是一条非常危险的道路。

不同地区的城市化，其道路不会一样，西北民族地区农村城市化，不可能有一个放之四海而皆准的模式，城市化道路自然也就有所不同。我们认为西北民族地区农村城市化必须注重区域经济、社会、生态的承载能力和体制承载能力，在可持续发展的基础上，坚持以大中城市为主体的城市化道路。

## 第五节 西北民族地区农村城市化的关键问题

西北民族地区面临的问题很多，但发展问题是西北民族地区的根本问题，关键是加快推进西北民族地区农村城市化。

### 一、解决好西北民族地区的发展问题，要努力实现三个转变

#### （一）实现从传统社会向农村城市化、城市现代化的转变

农牧区的城镇化或城市化转变同样是民族地区发展进步的重要环节。因为，城镇化（或城市化）的过程，往往标志着产业结构、农业人口，向非农产业结构和非农业人口转变，人们的生活方式由农村模式向城市模式的转变过程。发达国家和地区大多经历了这样一个过程（或称历史发展阶段）。以前我们常讲缩小城乡差别，缩小城乡差别的途径是多样的，但是没有城市化的过程，这一目标是难以实现的。因为，城市化的转变过程，不仅仅是产业结构和农业人口的改变，这一改变的关键是经济关系和生活方式的改变，或者称文化形态的改变，即由牧业文

化、农业文化向城市文化的改变。

## (二) 从单一的经济模式向生产社会化的转变

马克思说过：生产工具是衡量人们控制自然、生产力发展水平的尺度，同时也是社会生产关系的指示器。人类从采集、使用简单工具到机器时代，经历了漫长的历史过程，有人将此归结为石器时代、青铜器时代、机器体系时代、原子能时代及信息时代。在这一漫长的历史进程中，劳动资料、劳动对象、劳动者都发生了重要变化。科学技术是现代化生产的基础，而现在的劳动者在生产过程中所面对的物质条件多为科学技术成果，所谓“物化的智力”，要从事生产活动，必须要驾驭这些生产资料，自身首先要实现科学化、技术化。劳动者生产的产品也不再是个体生产的直接产品，而转化为社会产品，作为总体的工人（工程技术人员、设计人员、科学研究人员、管理人员等）所生产的产品。和以往的时代比，这种状态深刻地告诉我们：生产工人不再全是直接拿着工具的人。生产的社会化，已不是一个新的话题，包括生产资料的社会化、生产过程的社会化，为满足社会需要而生产的产品的社会化。一是工业化。工业化的实现也包含机械化这一内容，不但是为了产业工业化，而更重要的是建设工业化的社会，即实现农业社会向工业社会的转变。以力学体系的建立和蒸汽机发明、应用为标志的第一次科学技术革命到原子能的开发利用，西方发达的资本主义社会在工业方面取得的成就是卓著的。民族地区实际上程度不同地存在着“工业革命”的问题。因此，在发展战略上，要着眼于农村城市化，城市现代化，要从地区特点出发，制定切实可行的战略，或以资源资本为推动要素，尽快地在产业结构方面形成自己的特色，在新观念、新科学、新技术上紧随时代发展的步伐，脱胎换骨，登上新台阶。二是集约化。即推动经济增长的方式，要从劳动密集型向技术密集型、资本密集型、知识密集型转化，合理地进行生产要素（劳动、资本、土地、技术等）的配置，调整结构，扩大经济规模，提高效益，降低消耗。大多数民族地区从自然经济到计划经济是一个转变，但转变的幅度并不很大，尤其一些偏远省份的农牧区更是这样。要提高经济的结构优化效益、规模经济效益和科技进步效益，就必须大力推进我国经济增长方式由粗放经营为主向集约经营为主转变，这一转变对于民族地区来说具有划时代的意义。三是全球化。从生产社会化的角度看，工业化、集约化是一种规律，而这一规律运动的前景是全球化，这是世界经济的大趋势。不管我们从政治上如何理

解、把握这一趋势，不用做过多的理论分析，至少可以感受到科学技术作为第一生产力，以其无比的冲击力、吸引力走向世界的每一个角落，科技成果越来越变成世界的共厨成果，而为这个地球上的人类广泛应用。不论是物质生产还是精神生产，一经生产完结便具有世界性。各个国家相互交往、相互依赖的程度日益密切。当然，在世界经济全球化的漫长的过稷中，不会是公正、公平、合理的向前发展，而是一种失衡的非公正、公平、合理发展。一些拥有经济科技优势的大国会对于后进弱小的国家和地区进行军事、政治、不公正的市场占领，资源掠夺，金融、资本出口等限制和打击，以期得到更大的利益，社会矛盾、民族冲突和国家斗争会因此而更加激烈。但我们不能不充分把握和理解这一大现实、大背景，从而使民族地区的经济、政治、文化战略一开始就立足于一个开阔的大背景下，具有应付国际、国内复杂局面的能力。把握和进行社会化生产，是为了内涵的积累，是为了走向现代社会的经营方式和提高经济增长的效益，是民族地区社会整体形态的升华和进步。

### （三）从自然经济向市场经济的转变

西北民族地区在社会主义市场经济体制建立的过程中，存在的问题同样是急迫而严重的。虽然，有些少数民族商品经济本身比较发达，其中包括居住在民族自治区、自治州首府和临近交通要道的民族。但就整体而言，大多数西北民族地区市场经济均不发达，新中国成立前的落后、封闭的自然经济状态并没能随着解放后高度的计划经济体制得到迅速发展。

一是转变观念，进入市场。市场经济是通过市场供求变化调解资源分配和引导经济运行的，供求、价格、竞争是其相互联系的三个主要环节。由于民族地区长期的自然经济状态，一些民族地区的干部群众很少从这三个要害环节去考虑自身的经济问题，而满足于自给自足。换句话说，还不能用价值规律来指导自己的经济运行。因此，必须在转变观念的基础上精心培育市场。因为，这也是一个沉重而艰难的转变过程，从思想观念上看，要将自己归入经济的大系统，不再是一村一户、自给自足的小社会；从商品竞争角度看，那种“古道热肠”、“大碗喝酒、大块吃肉”的质朴心理，已不适用于进入市场经济主体的激烈竞争。因为商品竞争是以赢利为目的的，商品的竞争，就要低价格、高质量，这不但是流通领域的竞争问题，同样也是生产领域的竞争问题；不但涉及资本、资源等基本条件和实力，而且涉及具体的科学技术水平和科技人

才。因而，民族地区只有真正进入市场，自觉地培养市场，才会真正感受到围绕市场经济的多种压力的存在，才能去解决这些压力，才能将压力变为动力，从实践中走出自然经济和计划经济的束缚，适应市场经济的要求。

二是创造市场。市场的强制性、开放性和竞争性，对商品生产者和经营者都具有强力的塑造作用，因而它已不仅仅是个经济问题。西北民族地区市场经济情况，有些条件较好，有些尚处于萌芽状态，与发达的国际市场经济比较相差甚远。创造市场，已成燃眉之急。西北民族地区农村城市化必须加速生产力的发展，使西北民族地区真正在市场经济的环境中，经历市场风险，面对优胜劣汰，市场宏观调控，建立起现代的企业制度、分配制度、市场体系，真正做到以生产资料的公有制为主体，解放生产力，消灭剥削，消除两极分化，和其他民族一起走共同富裕的社会主义道路。

研究社会、历史、经济本身发展的规律性非常重要。从发达国家和发达地区走过的道路，我们可以清晰地看到这样一个事实：在诸多的社会发展因素中，那些起着关键作用的因素，如教育的现代化，乡村的城市化，生产的社会化、经济化，是每一个发达国家和地区的发展过程中大体上都经历过的，只有时间上的早晚，而没有生产力发展内涵的不同；只有阶级的属性不同，而没有生产力发展形式的不同。只有生产力的进步和经济的发展才是农村城市化最持久、最基本动力。

## 二、西北民族地区城市化发展应遵循正确的原则

### （一）可持续发展的原则

西北民族地区生态环境脆弱。干旱缺水、水土流失严重，给本区开发带来了极大的困难。在加快城市化进程中，既要有利于保持经济的持续稳定增长，又要保证资源、环境的有效利用与持续利用，避免由于人类活动的过度而造成生态灾难。

### （二）坚持从实际出发，因地制宜的原则

改革开放以来，西北民族地区城市水平尽管有了很大提高，但却明显低于全国和东部水平。同时，西北民族地区城市化水平并不均衡。如各省会城市周边地区、沿西陇海、兰新线经济带区域的城市化水平较高。这些因素决定了西北民族地区在推进城市化进程中自然也应该从本

地区、本民族的具体情况出发，选择符合实际的城市化道路。

### （三）经济效益、社会效益和生态效益三者兼顾的原则

在市场经济条件下，人们在城市化问题上，往往为眼前利益所迷惑，只注重经济效益，忽视社会效益和生态效益。民族地区在城市化道路选择上，要吸取这方面的经验和教训，趋利避害，必须重视经济效益、社会效益和生态效益三者的兼顾，并将其作为一个重要原则。

### （四）渐进性原则

马克思说：“我的观点是把社会形态的发展理解为一个自然历史过程”，“一个社会即使已经发现它的运动的自然规律，它还是既不能跳过，也不能用同一个法令来废除自然的发展阶段”。<sup>①</sup>城市化的过程就是一个“自然历史过程”。这个过程主要是经济运动的自然机制——市场机制发挥作用的自然过程，不以人的意志为转移，只是人的作用起到了加速或阻碍发展的作用。

积极推进西北民族地区农村城市化，促成农牧区劳动力的解放，使他们能够有序流动，合理就业，适度迁徙，消除城乡之间、工农之间的巨大差别，从而真正解决农民的出路和农村的发展问题，这就是西北民族地区农村发展中最关键的问题。

综上所述，西北民族地区自然经济社会的不平衡性，决定了推进西北民族地区农村城市化应走非平衡的发展道路。西北民族地区正处在生产要素的聚集阶段，生产要素的趋利性刚刚有所表现。应坚持以大中城市为主体，以小城镇为基础，大中小城市和建制镇协调发展的多元化道路。多样有利于生产要素的极化。即在继续加快发展现有大城市的同时，重点扶持一些处于临界条件下的中小城市（城镇），放大要素，增加动力，推进城市化。在地区范围内，可以选择1~2个县（市）或建制镇为增长点，集中区域内各种要素，经过要素极化过程，在短期内将其发展为一个城市，以此为极点，辐射带动区域城市化。

<sup>①</sup> 马克思：《资本论》第1卷，6页，北京，人民出版社，1957。

## 第四章 农业现代化是西北民族地区农村城市化的基础

新中国成立后，特别是改革开放以来，西北民族地区经济建设有了较快的发展，各项社会事业也取得了较大进步，但是，西北民族地区现代化程度仍然较低。农业是西北民族地区经济社会发展的基础。只有农业发展了，农村的城市化才有可能。没有农业的现代化就没有农村的城市化和城市的现代化。

### 第一节 农业现代化的含义和内容

农业是一切社会发展的基础，只有农业的发展，才有可能向城市提供富余的劳动力、粮食和工业原料，城市才能得以发展。随着西部大开发战略的实施，西北民族地区农业现代化水平将逐步提高。但西北民族地区农村人口和劳动力将逐年增多，而人均耕地面积日益减少，使得农村剩余劳动力日益增加，除开展多种经营、精耕细作向农业生产的广度和深度发展外，大力发展乡镇企业，建设农村小城镇，变农村人口为城镇人口已势在必行。这将成为西北民族地区城市化的一个非常重要的方面。因此，农业现代化是促进西北民族地区农村城市化水平提高的重要因素之一。

#### 一、农业现代化的定义

农业现代化是从不断提高农业的经济效益和比较效益出发，以实现农民富裕、提高农民生活质量和生存环境为目标，在农业领域广泛采用先进技术、现代工业产品和现代科学管理方法来装备和管理农业，使传

统农业向现代农业转变的过程。在转变过程中，要把农业逐步建立在现代科技的基础上，用现代工业和现代科技来武装或装备农业，以具有现代知识的人和现代管理科学来经营管理农业，将农业变成机械化或生态化、专业化或社会化、商品化或市场化的现代产业。

传统农业有其自身的特点：一是耕作方式以人力和畜力为主要动力；二是以粗放耕作或劳动密集型精耕细作为特征；三是保持着以自给自足为目标的传统自然经济状态；四是农业劳动力的边际生产率和农产品商品生产率很低。<sup>①</sup> 现代农业是指从产业革命开始，特别是第二次世界大战后，随着工业化的推进，在新的科学技术发展中产生的农业。其基本特点是将农业生产建立在现代科技基础上，即生产技术科学化，生产工具机械化，生产组织社会化<sup>②</sup>，再加上生产成果商品化。

我国是一个典型的发展中国家，尽管新中国成立以来工业的现代化已达到较高水平，农业的现代化也有了长足的进步，但总体来说，农业还没有脱离传统农业的窠臼。特别是西北民族地区的农牧业，人力和畜力仍然是主要的动力；生产方式属典型的劳动密集型精耕细作，农牧区剩余劳动力庞大，农牧业的商品化生产还刚刚起步。因此，推进农业现代化是西北民族地区的迫切任务。

## 二、西北民族地区农业现代化的目的和内容

推进农业现代化的目的是：创造一个“高产、优质、高效”的农业生产系统和一个合理的农业生态系统，以满足现代化建设和人民生活对农产品不断增长的需要及维持生态平衡的需要。衡量农业现代化水平的指标是农业劳动生产率和农业投入资本收益率以及生态平衡的保持状况。

农业现代化的内容包括：一是用现代工业装备农业，打破自然农业的小生产格局；二是用现代科技武装农业，逐步取代或改进以传统经验为基础的传统耕作技术，根据人稀地广还是人多地少的资源禀赋情况，各有侧重地实现机械化及相关的水利化、化学化、电气化、生态化、良种化、有机化、立体化、持久化；三是由掌握现代科技的人用现代管理知识来经营管理农业，对农业实行以家庭农场或合作农场为主要形式的

<sup>①</sup> 张培刚主编《新发展经济学》，206～207页，郑州，河南人民出版社，1992。

<sup>②</sup> 《中国农业经济学》，83页，沈阳，辽宁人民出版社，1987。

企业化经营；四是在充分认识和掌握自然规律的基础上，在保持或促进生态平衡的前提下，充分利用自然资源，不断挖掘土地等自然资源的增产潜力；五是在上述内容的基础上，逐步实现农业生产组织的专业化、服务体系的社会化和经营方式的产业化；六是根据资源禀赋状况，进行大规模经营或集约经营，面向市场确定农业的产业和产品结构，最大限度地提高农业的商品化或市场化程度。

## 第二节 农业现代化进程中潜在问题分析

### 一、人多地少的资源结构潜伏着很大危机

虽说技术对耕地资源有替代作用，但作用也很有限。首先，虽然经济增长由外延向内涵过渡，会降低土地占用，但中国是一个人口大国，这种状况必然会对产业格局发生重大影响。西北民族地区地形复杂，环境恶劣，生态极为脆弱，土地的承载力极其有限，目前的人口密度绝大多数已超过了干旱区的人口承载标准。地少人多即使像绣花那样精耕细作，农业也有大量剩余劳动力。同时，随着国有企业改革的纵深发展，城市下岗职工日益增多，出现双重的就业压力，在城乡分制的二元结构下，广大农村的第三产业得不到发展，势必阻碍农村现代化进程，并且将付出不能优化资源配置的高昂代价。

### 二、农业生产缺乏市场竞争力

长期以来，西北民族省区种植业、牧业在农业占绝对主导地位，占95%以上。种植业内部结构也不合理，粮食种植面积过大，经济作物比例低。以宁夏为例，1998年粮食作物与经济作物之比高达6.72:1，大大高于全国5.33:1的平均水平。大多数地方农业生产方式落后，劳动生产率低，难以形成规模效益，农业产业化程度低，缺乏一批具有较强竞争力的龙头企业；农牧业生产基本处于“雨养农业”、“靠天养畜”的状态。农田水利基础设施建设档次低且老化失修，总体上讲农业现代化水平很低。2000年，西北民族省区单位面积耕地的化肥施用量约相当于全国平均水平的50%，农机动力拥有量、用电量等指标也较低（见表4-1）。

表 4-1 西北 4 省区农业现代化程度与全国平均水平的比较 (2000 年)

省区	农机总动力 (万千瓦)	农村用电量 (亿千瓦)	有效灌溉面积 (万公顷)	化肥施用量 (万吨)	耕地面积 (万公顷)	单位耕地施肥量 (公斤/公顷)
新疆	851.2	24.5	309.4	79.2	398.6	1 986.9
宁夏	380.6	7.9	39.8	23.6	126.9	1 859.7
青海	256.2	2.3	21.1	7.2	68.8	1 046.5
甘肃	1 056.9	29.4	98.1	64.5	502.5	1 283.8
4 省区合计	2 544.9	64.1	468.4	174.5	1 096.8	1 590.9
全国	52 573.6	2 421.3	5 382.0	4 146.4	13 003.9	3 188.6
4 省区占全国的比重 (%)	4.84	2.65	8.7	4.21	8.43	49.9

资料来源：根据《中国统计年鉴·2001》北京，中国统计出版社，365~369页计算整理。

### 三、农业劳动力素质普遍低下

由于自然条件和社会历史原因，长期以来，西北地区文化相对落后，农牧区劳动力素质普遍较低。4省区的文盲半文盲比例均高于全国平均水平（约为9.5%），青海高达33%，高于全国水平23.44个百分点，甘肃、宁夏也在20%以上，从中专文化程度以上的人所占的比例来说，除新疆与全国平均水平持平外，青海、宁夏均低于全国水平（见表4-2）。农村人力资本积累程度低，农牧民文化素质差，普遍缺乏商品经济和市场经济意识，缺少现代农业科技基本知识，不熟悉现代经营管理方式，大多数农牧民仍处于落后的传统农牧业生产阶段。

表 4-2 1998 年西北 4 省区农村劳动力文化状况与全国平均水平的比较 (%)

项 目	新疆	宁夏	青海	甘肃	全国
文盲半文盲	11.8	22.0	33.0	23.6	9.56
小学	47.1	29.8	38.6	31.3	34.50
中学	39.2	47.5	28.0	44.1	54.10
中专以上	1.9	0.7	0.4	1.0	1.84

资料来源：《中国统计年鉴·1999》北京，中国统计出版社，1999。

#### 四、农民收入的增长是影响整体经济改善的重要变量

西北民族地区绝大部分农村的消费结构是极其简单的，主要集中于食物与住房。如果使农村生活的消费结构赶上现在城市的消费结构，那么还有相当大的市场可以开拓。农村生活资料与生产资料的需求状况，与城市许多生产要素闲置的供给状况，构成了尖锐的矛盾。解决这个矛盾的突破口，就是增加农民有效需求，调整农民消费结构，推动低档消费品的消费，从根本上推动西北民族工业的发展，改善西北地区农牧民的生活水平。农村购买力的提高，有赖于农民收入的提高。1978—1985年，由于农村生产关系成功地变革，极大地推动了国民经济的发展，农民收入迅速提高，城乡收入差距开始缩小，到1985年差距降到最低点，以后出现了差距扩大化的情况，到1993年差距不合理程度已突破50%。1994—1996年，因农产品提价原因，农民收入水平提高较快，但从1997年开始，农民收入增长速度开始下降，低于市民增长速度<sup>①</sup>。当然，城乡居民收入差距并不一定都是不合理的。自然差距是合理的，它是经济系统内与一定经济发展水平相对应的差距，并有利于经济的全面发展。但是，非自然差距是不合理的，不利于经济增长、社会稳定和共同富裕目标的实现。

### 第三节 西北民族地区农业现代化必须 致力于发展特色农业

——以甘肃省天祝藏族自治县为例

#### 一、西北民族地区发展特色农业的背景

##### （一）农业、农村和农民问题是西北民族地区发展的关键问题

西北民族地区城市化和工业化程度较低，决定了农业、农村和农民问题在经济发展中占有十分重要的地位。农业增效、农民增收、农村繁荣是西北民族地区农村城市化的重要目标。农业的发展是西部及西北民族地区发展不可或缺的基础，关乎生态环境保护与建设的成败，关乎地

<sup>①</sup> 陆文强：《中国农业中长期发展的若干问题》，见马洪、王梦奎主编《中国发展研究》，529页，北京，中国发展出版社，2001。

区农村城市化和工业化发展，关乎社会的稳定与发展。由资源基础、自然条件、生态环境、经济发展等因素所决定，特别是由西北民族地区农业发展的基础与水平所决定，农业开发在西北民族地区农村城市化中将占有极其重要的地位。

### （二）产业结构优化和特色化是大势所趋

20世纪90年代以来，经济全球化趋势日益加强，国际间、地区间的经济联系日益加强，由此导致区域分工与合作的趋势日益明显。进而，国际和地区间的产业结构优化和特色化是必然的趋势。结构优化须以自然资源、人力资本、技术条件及市场竞争能力等为基础。就任何产业而言，特别是资源型产业，产业结构优化的地域性极为突出。另外，科技进步不断加快，并对传统产业结构有着重大冲击，主要表现为“极化”作用，即对优势和劣势均有进一步加强的作用，优者更优，劣者更劣，优胜劣汰，从而使地区间的比较优势格局和分工合作格局更加明显。受经济全球一体化、科技进步和知识经济等多方面的影响，农业结构调整势所必然。必须大力推进农业和农村经济结构战略性调整，全面提高农业和农村经济的素质和效益，增加农民收入。

### （三）加入WTO后机遇与挑战并存

加入WTO对于我国国民经济发展来说既是机遇也是挑战，而且机遇和挑战因部门而异、因地区而异。加入WTO对我国农业结构、布局、方向与重点等均有着极其显著的影响。我国包括玉米、小麦、水稻、棉花等在内的大宗农产品，国内市场价格已高于国际市场价格20%以上。与此形成对比的是，畜产品、果蔬、药材等农产品具有较强的市场竞争能力。我国西部正是发展此类优势产品的重要地区，资源条件、种养习惯等均适宜发展此类优势产品。

### （四）特色农业是实现生态环境与经济社会协调发展的必由之路

生态环境建设，须兼顾生态效益与经济效益。发展特色农业是实现生态效益和经济效益共同提高的重要途径，也是退耕还林、还草、还湖，调整农业结构的要求。这种结构调整以调减粮食、棉花等主要大宗作物种植比例，提高特色种植和养殖比例为主要特征，这就为西北民族地区发展特色农业提供了机遇。

### （五）农业发展的质量与效益正逐步取代数量和增速问题

我国已基本摆脱了主要农产品长期短缺的局面，粮食、棉花等主要农产品出现了结构性、区域性、暂时性的低水平过剩。农业发展的问

题，已由数量问题转化为质量和效益问题。提高产品质量、进而提高效益，已成为农业可持续发展的首要任务。同时也应当看到，人民对农产品质量的需求与日俱增，特别是对无污染、低残留的绿色食品提出了新的、更大的需求。

## 二、西北民族地区发展特色农业的主要对策思考

### （一）建立全国统一、公平公正的农产品市场

西北民族地区市场发育较晚、也很不健全，其特色农产品在全国市场竞争中往往处于市场信息、市场进入等方面不利的地位，各地区、特别是东部地区在不同程度上存在区际农产品保护主义，这对于西北民族地区特色农产品进入全国市场是极大的障碍。为促进西北民族地区特色农业顺利、健康地发展，迫切需要建立健全全国统一、公平公正的农产品市场，彻底消除地区壁垒。目前，可优先考虑实行西部绿色通道政策，为西部西北民族地区特色果蔬等农产品进入全国市场创造良好的市场环境，并着力防止有助于地区农产品市场歧视行为的政策出台。

### （二）适当放宽发展特色农业的贷款限制

西北民族地区发展特色农业的一个主要限制因素是资金的缺乏。资金问题应主要靠市场运作，其中银行起中坚作用，但农业贷款存在偿还期过短与农业周期较长的矛盾、贷款抵押条件与农民贷款抵押能力的矛盾。放宽农业贷款限制，如延长贷款期限，允许牧区以牲畜作抵押进行贷款，扩大小额贷款范围；增加对特色农业的贷款额度，特别在全国农业贷款计划中认真考虑西北民族地区贷款大于存款的贷差问题，切实增强西北民族地区金融界对发展特色农业的支持能力和力度。

### （三）增加国家对西北民族地区农业基础设施建设投入

农业水利设施差、草场建设投资过低，是西北民族地区农业综合生产能力低的主要原因。虽然特色农业的规模一般比农业综合开发和商品基地建设的规模小些，也不以产量增长为首要目标，而以效益为首要目标，但其发展对农业基础设施的依赖性并不低于农业综合开发和商品基地建设。为此，发展特色农业绝不能成为减少政府，特别是地方政府农业、基础设施建设投入的借口，恰恰相反，发展特色农业须以良好的农业基础设施为保障，需要政府加快农田水利设施更新，增加对农业基础设施的建设投资。

#### （四）对农业龙头企业实行优惠政策

龙头企业是发展特色农业成败的关键，特色农业的发展必然导致农业结构的根本性变化，特色产品的比例将不断上升。在其起步阶段应给予必要的优惠政策，包括税收政策、出口配额政策等。特别应在特产税征收方面给予必要的优惠，以使其形成自我发展的良性循环。

#### （五）建立西北民族地区特色农业风险共担机制

特色农业是一种风险较高的农业，既有自然风险，更有市场风险。可考虑建立一种由企业、农民、金融机构和政府共同承担风险的机制，企业关注市场营销，农民关注农产品生产，金融机构提供资金并协助资金运作，政府提供政策等相关环境和服务。

### 三、西北民族地区特色经济发展实证分析

#### ——以天祝藏族自治县为例

天祝藏族自治县地处河西走廊的东端，青藏高原东北边缘，属于青藏高原、黄土高原和内蒙古荒漠区的过渡地带。属大陆性高原季风气候，气候复杂多样，有半干旱到高寒湿润等气候类型。日照时数平均为2 500~2 700小时，平均气温8℃~4℃，相对无霜期90~145天，年均降雨量在265~632毫米之间。天祝是一个以藏族为主的少数民族自治县，2001年底总人口22.67万人。根据天祝藏族自治县资源环境与发展分析，我们将其特色概括为：雪山林立、冰川广布、河流发达、林草茂盛、环境优美，是荒漠边缘十分重要的水源涵养林生态地区，是重要的牧区、矿产和旅游资源富集区。

在少数民族区域中，天祝是新中国第一个民族自治县，是新亚欧大陆桥交通要道上的藏族自治县，藏族地方文化特色和时代性均比较鲜明，形成天祝藏民族特色。

在社会经济上，畜牧业基础良好，工业不断发展，旅游业为主的第三产业迅速发展，特色经济优势明显。文化教育事业走在甘肃其他少数民族地区前面，城市化潜力比较大。基于资源环境分析，按照生态经济原理和西部大开发战略，我们将天祝社会经济发展主要途径概括为以下几方面。

#### （一）生态环境保护策略

天祝是石羊河流域水资源系统的径流形成区，山区森林和草场保护在全流域至关重要。按照有关法规和西部大开发精神，从当地实际出

发,生态环境保护必须放在本县发展战略的首位。加强造林、普遍护林,确保退耕还林、还草、还牧的步伐,严禁一切毁林草开荒、采石、采沙、采土等破坏生态的违法行为,禁止在幼林地和特种用途林内砍伐和放牧,努力实现山区植被生态系统的持续发展。

#### (二) 特色经济策略

特色经济是以特色资源为基础,以特色技术为指导,以特色产品为核心,以特色产业建设为目标的经济系统。发展特色经济,必须把立足点放在特色产品的开发上,通过创名牌、保名牌、壮大名牌,形成独具特色的名牌经济。特色经济战略就是区域名牌战略。

天祝的经济特色与潜力主要在于畜牧业、油料作物种植、旅游业等方面。目前在白牦牛肉类食品系列(香酱牛肉、香熏牛肉、精分割肉、牛五珍、牛蹄筋等)、旅游纪念品系列、民族工艺品系列、藏酒系列、保健品系列等方面,天祝初显优势,有待大力发展。今后发展特色经济要强调资源生产——研究开发——产品精加工——市场营销一体化,要积极调整产业结构。

天祝县绿色旅游商品开发起步晚,但近年来发展较快。自1998年天润旅游开发公司创办以来,依托当地的白牦牛等优势特色资源,先后开发了一批特色产品加工工业,特别是2000年投资建成的白牦牛肉加工生产线及白牦牛骨髓壮骨粉生产线,已形成了年生产能力500吨的生产规模,投产仅三个月,实现销售收入就达75.5万元。但旅游商品开发深度不足、特色挖掘不够、销售渠道尚不顺畅,仍是天祝旅游商品开发面临的主要问题和今后仍需努力的方向。

#### (三) 科技文化与民族文化策略

知识经济是新世纪经济的主潮流,以科技为支撑点是新时代西部开发的基本要求,大力发展科技文化教育少数民族地区改变落后面貌的关键。适应农牧业和农牧区经济发展,适应农牧民脱贫致富奔小康的需要,一方面要切实推进素质教育;另一方面要培养科技骨干队伍。推进科技进步与经济结合,结合实践开展创新。天祝还可利用区位优势,积极引进科技人才,积极主动推动民族文化发展,发展现代民族文化,促进民族地区全面进步,把天祝建成少数民族地区发展的典范,开创民族地区新局面。

#### (四) 旅游业先导策略

旅游业是当今世界第一大产业,是世界公认的“朝阳产业”和

“黄金产业”，被誉为“20世纪的经济巨人”，同时又是生态性和环保性产业，是促进地方开放性发展的窗口行业和先导产业。

天祝具有冰川雪山、森林草原、藏传佛教文化和藏民族风情四大显著特色的丰富的旅游资源。天祝旅游业近年来发展较快。今后旅游业发展要广开渠道，加强资金投入、加快旅游基础设施建设、提高旅游产品开发层次、推出旅游精品、提高服务质量。重点发展五个特色鲜明的游览区——以华藏镇为中心的民俗宗教购物休闲游览区，以三峡和天堂寺为中心的森林度假、宗教观光、登山探险游览区，以乌鞘岭、抓喜秀龙为中心的草原风光民族风情游览区，祁连布尔智森林草原休闲度假游览区和夏玛自然风光历史文化游览区。

旅游开发必须注重和兼顾经济效益、生态效益和社会效益，使三大效益得到协调统一和有机结合，把天祝建成省会兰州的后花园、甘肃中部的特色旅游胜地。

#### （五）推进城市化与社区居住环境建设策略

现代城市化是以先进的工业化和信息化文明代替落后的传统社会的过程。城市化也是社会经济空间策略、市场化策略，也能够促进区域基础设施快速发展。天祝地处交通要道，相对优越的区位为积极推进城市化提供了良好的条件，大力推进城市化是一个综合性策略。

天祝资源环境特征为发展生态城镇提供了良好条件，地方政府要站在较高层次，请水平较高的规划专家，按生态城市原则，进行城镇体系规划，尤其要将旅游作为重要发展方向。城镇性质要因地制宜，合理安排产业结构、用地比例和空间布局，保证绿地面积，把生态环境保护放在首位。

## 第四节 西北民族地区农业现代化必须走 规模经营和产业化的道路

### 一、农业规模经营

农业现代化要求农业生产有一定的规模。目前，西北民族地区农户经营的耕地面积，与规模经营的要求相比实在是太小太细碎，不要说实现农业现代化，即使维持劳动投入最起码的回报，都会随着人口增多、耕地减少、形势的发展，越来越困难。进行土地制度改革，发育土地流

转市场,允许土地在流转中逐步向部分经营者集中,将是势所必然。但土地规模经营能发展到什么程度,取决于剩余劳动力的转移情况,这是土地规模经营的最大制约因素,也是农村现代化的最大制约因素。因此,能不能实行土地规模经营,关键看民族地区剩余劳动力能否大批转移出去。而剩余劳动力能否转移出去,又取决于农村工业化和农村城市化的推进情况。

规模经营无疑是农业发展的根本出路。农业的现代化在很大程度上取决于农业规模经营的发展,积极推进我国农业的规模经营,在目标取向上的正确性是无须怀疑的,问题是目标的正确并不能保证道路与办法的正确。

农业规模经营的直接前提是农村土地使用权的集中,而农村土地使用权集中的条件之一则是农村剩余劳动力向非农产业的转移。农村土地使用权的集中必须与农村剩余劳动力向非农产业的转移状况相适应。没有农村剩余劳动力向非农产业的大量转移,则无法在农业规模经营上取得实质性的进展。在农民就业仅局限于农业内部、土地是农民获得收益的唯一来源或主要来源时,土地均包是必须遵循的基本原则。

从经济发展与结构变革的过程看,农业劳动力向非农产业转移,农业劳动力份额下降的过程也就是土地相对集中、农业规模经营不断推进的过程。农业规模经营与农村工业化及国家工业化紧密联系在一起的。从理论上分析,农业规模经营的“生长点”应与农业劳动力相对额下降相对应,农业规模经营的“成熟点”应与农业劳动力绝对额下降相对应。如果只有农业劳动力份额的相对下降,而没有农业劳动力份额的绝对下降,只能形成局部地区或部分农业生产单位的农业规模经营。

从现实情况看,农业规模经营之所以发展缓慢,其重要原因在于缺乏大量的非农产业。农业规模经营的形成,不仅意味着农业劳动力份额的减少,而且意味着农村劳动力份额的减少。农业规模经营的形成是与农村城市化过程紧密联系在一起的。没有农村城市化,就不可能给农民完全离开农业创造机会,也就不可能普遍形成农业规模经营。

从中国许多经济发达地区看,虽然农业劳动力已经有50%~70%转移到非农产业,但农业规模经营进展仍然十分缓慢。这是因为,农业劳动力向非农产业转移仅仅提供了实行农业规模经营的可能。受自身利益的支配与驱动,农民从事非农产业可采取两种方式:其一是完全离开农业,脱离土地,转移到非农产业,这正是我们所希望的。其二是兼业

经营。目前中国许多发达地区普遍存在的农业劳动力的转移方式都是第二种。他们既“不愿多种田”，也“不愿不种田”，他们视土地为最后退路，视土地为一种保险手段和福利手段。即使非农农户已经具备了转让土地的条件，他们中的大多数仍然不愿放弃土地。这种现象严重阻碍了土地的相对集中和农业规模经营的形成。

## 二、农业产业化

### (一) 农业向产业化发展

农业产业化<sup>①</sup>，是指农业在走向市场经济的过程中，由面向农业的龙头企业和直接从事农业生产的广大农民，依据市场需求，以农业为核心不断向其产前产后延伸，形成种养加、产供销、农工贸、农科教一体化的经营组织形式，以利益共享、风险共担的分配机制，将分散的农户或由农户共同组成的农业生产基地与国内外大市场联系起来，优化组合各种生产要素，实行区域化布局、专业化生产、商品化经营、社会化服务、企业化管理，将农业由一个弱质、低效、孤立的行业逐步变成一个强质、高效、与其他行业有广泛联系的农业产业链条或产业群、产业体系的过程。

农业产业化有以下特点：

一是农业产业化与市场经济有密切的联系，是市场经济中各利益主体依据市场规则和市场需求共同创造出来的，政府只能引导、规范和完善这个新生事物，不能直接干预和取代它。

二是农业产业化的主体由企业和农民两部分组成，二者缺一不可。这里的企业包括面向农业的大型工商企业等各种企业，中介组织包括专业协会在内的各种中介组织。

三是农业产业化以农业为核心，实行一体化的经营。种养加是指农业的种养、农产品的加工；产供销是指农产品的产供销；是农工贸，而不是贸工农；是农科教，而不是教科农。所谓一体化经营是指将农业的产前、产后环节放在一个企业内统一经营，而不是割裂开来。

四是农业产业化的两个主体即企业与农民之间，或以股份合作的方式，或以合同契约的方式，或以协作的方式，形成不同程度的利益共同

<sup>①</sup> 农业产业化中“农业”是主词，农业必须是概念的主体，“产业”本身是一个名词，但后面带“化”后就“动”起来了，“化”使产业由静变动，同时它又代表一个过程。

体，共同面对国内外市场。

五是农业产业化的优势是能优化组合各种生产要素，基本实现农业现代化的专业化、社会化和商品化等要求，并将农业变成一个强质、高效的产业群。

农业产业化与农业现代化的关系是：农业产业化是农业现代化的组成部分和一个发展阶段，不能取代农业现代化。

农业产业化说到底只是农业的一种经营组织形式，它并不能解决农业发展的全部问题，如土地制度的变革、农村剩余劳动力的大规模转移、农业基础设施的建设等，这些问题必须在农业现代化的系统框架中才能解决，同时农业产业化也必须是农业发展到一定阶段（指农民自给基本解决，商品化生产开始起步的阶段）后，才能大规模展开。在推进农业产业化的实际过程中，如何协调好企业与农民的利益关系，保护好自我保护能力较低的农民的利益，也将是一个具有挑战性的问题。

由于生产力发展水平的多层次性决定了西北民族地区农业产业化经营模式的多样化。各地因地制宜，根据本地资源和市场优势，探索出的发展农业产业化组织模式主要有：农业企业集团、公司+农户、公司+农户+市民等多种组织模式。

## （二）西北民族地区发展农业产业化的制约因素与对策

### 1. 农业产业化发展的制约因素

一是规模制约。西北民族地区半自给、半封闭的小农经济格局与进行大规模商品基地建设，首先是规模的矛盾。实行家庭承包责任制，形成了以户为经营单位的小规模经济，基本上是一个自给自足的“小而全”单位。随着市场经济的确立和进行，社会分工越来越细，商品市场不断扩大，以农牧民为主体的小规模经营在农牧区经济运行中的障碍作用日益显露。

二是结构制约。由于传统种植业“重粮轻经”，造成产业结构畸形，第三产业基础过弱，发展缓慢。人们大都从事第一、二产业。从事第三产业的人很少；工业项目小且相互雷同；第一、二产业费用上升，效益下降；就业门路减少，收入增加缓慢，使产业结构呈现了畸形。由于农牧民居住分散，流通不顺畅，资金难以集中，信息传递滞缓，人才技术吸引乏力，造成新产品开发困难，产品结构低度化，高新技术、高附加值产品寥寥无几，经营效益难以提高。

三是产销制约。目前市场体系发育滞后，市场机制很不健全。在服

务体系不完善的情况下，小生产更带有很大的随意性和盲目性，与大市场之间的矛盾更为突出。分散经营的小农经济规模小、商品量少、商品率低，农户产前生产要素的积累，产中产品量和技术的提高，产后产品销售等，没有为之服务的组织机构进行及时有效的系统服务，就难以实现小生产与大市场的顺利衔接。

四是资金制约。西北民族地区龙头企业数量少，带动力差，使产业化组织链条在市场与农牧业联结的中间环节上，形成许多困难。大量的小型企业没有形成规模，加上长期以来投入不足，企业设备陈旧，技术落后。产品门类少、档次低、成本高、缺乏市场竞争能力，新产品的开发又受到经费来源的制约，因而难以在农业和农村经济产业化发展中承担起龙头角色作用。西北民族地区投资能力严重不足的问题不能得到有效解决，将对加速农业产业化的进程造成很大的影响。

五是素质制约。西北民族地区推进农业产业化，必须要有其素质与之相适应的农牧民。受各种因素的长期影响，大多数农牧民存在许许多多较为消极的文化心理，缺乏闯劲和冒险意识，满足于温饱，自由散漫，自私保守，难以适应社会化大生产的需要。全面地提高农牧民的整体素质，加强对农牧民的教育，转变他们陈旧的观念，树立其市场观念、竞争观念，对推动西北民族地区的农业产业化，有着极其重要的作用。

## 2. 对策措施

西北民族地区农业产业化已经有了初步发展，一些起步早的地方已经形成了优势农产品的产业化模式，如新疆的棉花和瓜果、青海的畜产品、宁夏的小杂粮、甘肃的农副产品和中药材等。在今后的农业产业化经营中，主要把握好以下几个方面：

一是发挥资源优势，培植主导产业。培植、发展主导产业要遵循统筹规划、突出特色的原则，避免“小而全”、“大而全”的雷同现象，以实现区域性的专业化生产。西北民族地区应根据自身优势，按照“立足资源，面向市场，规模发展，培植产业”的思路，从资源分布的具体情况，培植主导产业，进行区域分工和总体布局。

二是发展规模经营，形成区域经济。农业产业化，要求按照现代化生产的要求在横向上实行土地、资金、技术等生产要素的集约经营；在纵向上实行产销一体化，基地生产集约化，服务支撑社会化，从而提高农业的比较效益。

三是兴办龙头企业，实行一体化经营。龙头企业内联千家万户，外联国内外市场，是农业产业化的“火车头”，具有开拓市场，引导生产，深化加工，搞好服务的综合功能。其经济实力强弱和牵动能力大小，直接决定着产业化经营的规模和成就。兴办龙头企业，实行县、镇、区、村、户五个轮子一起转，国有、集体、私营、合资等多种经营形式一起上，并按大农业的要求，把一个农业产品升格为一个系列，使农业成为集贸、工、农、产、供、销、经、科、教为一体的完整的生产经营体系，即就是建立“市场牵龙头，龙头带基地，基地联农户”的企业实体。使千家万户的小生产与国内外大市场通过“实体”这个纽带紧密联结，把分散经营变成整体经营。

四是依靠科技兴农，提高农牧民素质。要加速农业产业化进程，根本的办法就是依靠科技进步和科学经营管理，真正解决农牧业效益比较低的问题，促进生产要素更多流向农牧业和农牧区经济。要加强对农牧民的教育，增强其对科技成果的渴求和科技兴农的自觉性。要完善科技推广网络，大力推广适用新技术，提高能量转换率和物质利用率，让单位面积造出更多的财富。要运用多种渠道、多种形式提高农牧民素质。可以与大专院校、科研单位挂钩派出去学，请进来教；可以联系实际，结合项目带班培训，边干边学；可以充分运用办夜校、搞集训和专题讲座等传统有效的形式，扫除“科盲”和提高文化水平。按照农牧民素质不同的层次和接受程度，因人施教，不断提高农牧民的素质。

五是完善经营机制，加强宏观调控。西北民族地区各级政府要按照“引导、支持、保护、调控”的要求，加强对农业产业化的宏观管理，保证其健康快速发展。一是根据社会需要，以市场为导向，实行总体布局，合理配置资源，搞好生产与消费的平衡，生产与需求的时序衔接与平衡。二是加强社会化服务，如科技服务、流通服务和信息服务，等等。三是在认真抓好龙头企业建设的同时，必须按照市场经济规律，处理好企业与农户的关系、企业与服务组织的关系、龙头企业与其他企业的关系，以利益为纽带，形成互惠互利、共同兴衰的关系，协调处理好产业化的各种利益关系，建立起规范化的现代经营管理机制，增强内在动力。四是建立宏观调控机制和微观激励机制，制定有关法律、法规和政策措施，保护农民的权益，使农业产业化快速发展。

## 第五节 农业现代化与农村城市化

农村城市化离不开农业发展，农业的发展是农村城市化的根本前提，农村城市化的发展又进一步为农业的现代化创造条件。因此，农业发展与农村城市化互相联系，密不可分，两者是相互制约、相互作用的辩证统一关系。

### 一、农业发展在农村城市化中的地位和作用

江泽民同志指出：“加强农业是国民经济的首要问题。我国农业不仅要为十亿人口提供粮食和其他农产品，而且要为第二、三产业提供重要的原材料和广阔市场。加强农业也就是支持工业和第三产业。”<sup>①</sup> 新中国成立以来，我国农业虽然发生过几次大的波动，特别是1959—1962年的大波折，但就总体来说，在粮食、副食品和工业原料方面，满足了人口增长的需要，第二、三产业发展和城市人口增加的需要，取得了用占世界7%的耕地养活占世界21.3%人口的伟大成就。

农业对农村城市化的贡献，主要有产品贡献、市场贡献、要素贡献、外汇贡献和区位贡献。这些贡献有主动的成分、也有被动的因素，有真正的剩余，也有对必需品的剥夺。我国农业除了有为全社会人口提供粮食这一基础作用以外，还为我国城市化和农村城市化的发展创造了根本前提，其主要作用有以下几个方面：

#### （一）为我国农副产品为主的轻工业提供了大量原料

例如棉花、麻、蔗糖、烟草、蚕丝、水果、中药材等，为我国的城市工业和农村工业的发展做出了历史性的贡献。我国以农产品为原料的轻工业产品占轻工业的比重，1952年高达87.5%，20世纪60年代在70%以上，70~80年代仍在70%上下，1997年占60.5%，而轻工业产值占我国整个工业产值的47.1%，也就是说，以农产品为原料的轻工业产值占整个工业产值的1/3<sup>②</sup>。特别是农村乡镇工业，离开了农业资源的支持是根本不可能得到发展的。

<sup>①</sup> 江泽民：《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》，1995年9月28日在党的十四届五中全会闭幕时的讲话（第二部分）。

<sup>②</sup> 秦润新主编《农村城市化的理论与实践》，84页，北京，中国经济出版社，2000。

(二) 为国家工业的发展和农村工业的发展积累了大量的资金

农业为国家工业所做出的贡献主要形式不在于上交给国家的税金，而在于工业和农业的不等价交换。农业和农村流入城市与工业的资金为国家工业的发展，为我国的城市化和农村城市化做出了重要的贡献。可以说，没有农业资金的支持，就不会有今天的国家工业，也不会有今天我国城市工业经济发展和农村乡镇工业的崛起。

(三) 广大的农村为工业产品提供了极为重要的农村市场

我国毕竟具有近十亿农村人口，这是一个巨大的消费市场，农村的消费品零售额约占全社会消费品零售额的一半左右。农村经济越发展，农民收入增加得越快，农村市场所占的份额也就越大。目前，我国仍有几千万农村贫困人口，如果消灭这一贫困人口，就等于增加了一个欧洲中等国家的消费市场，如果要把九亿农民的收入和消费再提高一个档次，那么中国农村市场的潜力就非常大。这就充分说明，农村不稳定，农业不发展，就不可能有我们国家的稳定、经济的发展和社会的进步；没有农业的现代化也就不可能有全国的现代化；没有农民的富裕，也就不可能有国家的富强。一句话，农业的发展，确实是我国城市化，特别是农村城市化的根本前提，农业的发展在我国整个农村城市化发展中具有举足轻重的不可替代的重要地位和作用。

## 二、农村城市化将进一步推动农业现代化

农业与农村、城市的关系，不仅表现在为农业发展，为农村城市化乃至全国城市化创造根本前提，而且还表现为农村城市化将反哺农业的发展，将大量的农业劳动力从贫瘠的土地上释放出来，加速和支持农村现代化。农村城市化对农业现代化的促进作用主要表现在以下三个方面：

(一) 农村城市化有利于农业的规模经营

我们都知道，现代农业是以规模经济为特征的。只有大量的农业劳动力从农村转移到城镇才能推进土地的集中和扩大农业的生产规模。而农业生产规模的扩大，又是农业现代化的基础。马克思在《论土地国有化》一文中指出：“一切现代方法，如灌溉，排水，化学产品等等，都应当广泛地应用于农业。但是我们所具有的科学知识，我们所拥有的进行耕作的技术手段，如机器等，只有在大规模耕作土地时才能有效地加

以利用。”<sup>①</sup> 这里，马克思的观点是非常明确的：农业现代化，特别是新技术的使用要以农业经营规模扩大为前提。而农业规模的扩大，必须具有以下几个基本条件：第一，农业生产力的发展和农业产品的剩余；第二，农业土地的集中；第三，农村剩余劳动力的转移。由于农村城市化的发展，吸纳了大量的农村剩余劳动力向非农产业转移，并促使农村土地的集约化经营，使农村土地逐步地向种田大户（专业户）集中，这就大大地促进了农业的发展，为现代农业的适度规模经营创造了条件。如果农村城市化滞后，不仅造成大批农村劳动力资源的浪费，而且也不可能实行土地适度规模经营，并妨碍农业机械化技术的使用，难以提高农村劳动生产率和农民收入，从而也就根本谈不上农业现代化。

### （二）农村城市化为农业现代化提供强有力的物质技术基础

要推进农业现代化必须加强农用工业，包括农机、化肥、农药、农膜、燃油、电力等。农业现代化需要农业机械化与之相适应，农业机械化需要重工业为其提供农业机械；为生产农用机械需要重工业提供钢材；农业现代化还需要化学工业提供化肥和农药，需要种子和饲料工业提供优质优良品种和农用饲料，需要能源工业提供农用能源（电力），所有的这一切都离不开城市工业的支持，离不开乡镇工业的支持。改革开放以来，我国农村城市化的实践证明，农村城市化越发展对农业现代化的帮助和支持就越大。

### （三）农村城市化与农村工业化为农业现代化提供资金

农业作为母亲产业，为工业城市的发展提供了大量资金，而城镇工业的发展，又可以反哺母亲产业——农业，加速农业资金积累。没有乡镇工业的发展，没有农村城市化的发展，农业现代化也就失去了物质技术基础和资金来源。

## 三、农村城市化与农业发展相互协调的主要障碍及解决措施

农村城市化与农业发展不仅相互促进、互为前提，而且两者的发展也会造成一些矛盾和障碍，这些矛盾和障碍如不注意协调和解决，对农村城市化和农业现代化都会造成损害。这些矛盾和障碍具体表现为以下几个方面：

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第二卷，452页，北京，人民出版社，1972。

### （一）人口与耕地矛盾进一步突出

我国是一个耕地资源并不富裕的国家，全国农民家庭人均耕地仅 2.1 亩。农村经济体制改革以来，由于农村城市化缺乏客观规划，乡镇企业遍地开花，小城镇盲目发展，农民建房热等因素，导致耕地浪费严重。据有关资料统计，20 世纪 90 年代以来，我国耕地就减少 1 000 多万亩。由于耕地面积很难有大幅度增长，而在短期内农村人口增长势头也难以发生根本性转变。因此，在未来的一段时间内，人地矛盾将进一步突出，这是我国农村城市化与农业发展所面临的一个严峻问题。

### （二）农业生产责任制与规模经营矛盾日益突出

农村家庭承包责任制在释放出对农业生产力的巨大推力后，对农业发展的制约力进一步显现出来。在耕地总面积不变和单产不可能有很大提高的情况下，要提高粮食产量，降低农业成本，增加农民收入只有发展适度规模经营。分田到户使土地零碎分割、难以管理，农田建设难以配套，农机优势难以发挥，先进技术难以推广，这对农业现代化发展非常不利。而在农村城市化迅速发展下，由于农业与非农业比较利益悬殊，使农民只有在不得已情况下才从事农业经营，有些地方已出现撂荒现象。

### （三）农业劳动力呈退化趋势

在农村城市化发展过程中，由于许多农民转向城镇非农产业，而这种劳动力转移往往又是选择年纪轻、文化素质高的人口，从而造成农村人口老化、妇化、外化和素质劣化现象。而农业现代化的发展恰恰要求农业劳动力必须是有较高的科技文化素质和农业生产技术。因此，长期下去势必会对农业发展不利。

（四）解决上述城市化过程中与农业发展的矛盾和障碍，应注意从以下几个方面入手

第一，加强对农业的投入，建立和完善农业建设基金制度。统一思想，全社会共建；因地制宜，多渠道筹集；分口管理，按职能收缴；集体研究，一支笔审批；建农为主，保重点使用；目标管理，硬指标考核。通过建农基金制度的建立和完善，从根本上保障农业发展土地规模经营和农业现代化所需的资金来源。

第二，明确目标，坚持用现代化农业物质技术装备农业。大力发展适用农机具，不断增强农业物质技术装备；切实建设好农业服务体系，不断完善农业双层经营。

第三，改革农业生产组织形式，发展以村办农场为主要形式的土地适度规模经营。集体统一经营；按劳联产承包；生产有统有分；粮权基本归村；实行独立核算。

除以上三个方面主要措施外，还需进一步改革粮食及其他农产品的流通体制，使农产品供应真正商品化，实行等价交换，加快农业劳动力异地转移的步伐，才能真正形成农村城市化和农业发展的良性循环。

总之，农业产业化和农业规模经营是农村城市化、农业现代化发展中不可分割的两个方面，没有坚实的农业基础，农村城市化就成了无源之水、无本之木；没有农村城市化，“三农”问题就不可能顺利解决。伴随着农村城市化进入加速发展时期，城乡结构已经出现了巨大变化。随着功能的分化和重组，广大农村应适时、适度地集中土地等生产要素，调整产业结构和产业布局，加快农业产业化步伐，这已经是经济社会发展的必然趋势，无疑会加快农业产业结构优化升级，加快农村的非农化，促进农村工业化和城市化发展。这正是我国加入世贸组织之后中国农村应有的理性反应，也是中国农村、特别是西北民族地区农村可持续发展的必然选择。

## 第五章 农村工业化是西北民族地区农村城市化的关键

西北民族地区农村工业化是西北民族地区农牧区现代化的核心内容。西北民族地区农村工业化与农村城市化互为依存、共同促进。没有西北民族地区农村工业化，农业现代化就没有后劲，西北民族地区农村城市化就失去了依托。

### 第一节 农村工业化的含义和内容

大多数学者认为，工业化是次级产业（或指以制造业为主的第二产业，或指包括第三产业在内的所有非农产业）相对于初级产业，其比重不断上升的过程<sup>①</sup>。

这种定义从比较长的历史过程来看产业结构的高度演变，反映了工业化的核心内容，因而被许多学者所认同，也被实际工作部门所采纳。但这种定义的缺陷是很明显的：

一是容易导致对初级产业的忽视；二是容易导致对次级产业的超前或过度追求，而忽视其前提条件的创造；三是仅从大项产业的结构变化来定义工业化是过于粗略的，它忽视了大项产业内部的专业化，更忽视了工业化的非产业内容。

我们认为，工业化尽管从字面来看是一个产业概念，但从发达国家由农业国走向工业国的历史来看，如果将工业化仅仅界定为一个产业结

<sup>①</sup> 谭崇台主编《发展经济学》，232页，上海，上海人民出版社，1989。

构变化的概念是不够的，因为伴随着产业结构变化所必然发生的一系列相应变化没有得到反映，这对我们从工业化这一视角来全面探索农村城市化、经济现代化进程是不利的。张培刚先生曾明确提出：“农业本身就包含在工业化过程之内，并且是这个过程的内在不可分割的一部分。”<sup>①</sup> 因此，我们倾向于将工业化定义广义化，即认为工业化应反映经济现代化的主要内容，至少应包括：传统农业的改造、科技的进步、生产组织的高级化、专业化或社会分工的加深、经济结构以及与之密切相关的社会结构的演变等。

在这种定义下，衡量工业化水平的指标，不仅包括狭义工业化定义下的工业产值比重，而且包括农业劳动生产率和农产品商品率、科技水平、生产组织效率、分工细度、工业劳动力比重、城市人口比重等。也就是说，广义工业化将农业现代化和农村城市化的部分内容也包括在内。这就可以避免发展中国家的畸形工业化，即可以避免工业产值比重很高，工业劳动力比重、城市人口比重和农业劳动生产率水平很低，城乡科技水平、生产组织率和分工细度等相差悬殊的怪现象。

由于农村工业化是工业化的重要组成部分，它与工业化并没有本质区别，只是它的范围不包括城市而已。

## 第二节 乡镇企业的异军突起引发了西北民族地区的农村工业化

中国乡镇企业的异军突起，对传统的农业社会构成了猛烈冲击，推动了农业社会的分化，突破了城乡分割、二元经济的格局，引发了中国农村的工业化浪潮<sup>②</sup>。西北民族地区乡镇企业与小城镇相长相伴，凡是城镇兴旺的地方，必定是乡镇企业比较发达的地方，乡镇企业已成为推动农牧区城镇发展的动力。

### 一、农村工业化浪潮的显现

新中国成立以后，在重工业战略思想的指导下，20世纪50年代中后期，以大中城市为主要基地、以重工业为主体，开始了典型的城市偏

<sup>①</sup> 张培刚：《新发展经济学》，郑州：河南人民出版社，1985。

<sup>②</sup> 新中国建立后，在不同的指导思想和不同的经济体制下，我国出现两次主体不同的工业化浪潮：城市工业化浪潮和农村工业化浪潮。

向的赶超型工业化。改革开放以后,80年代末,以大办乡镇企业为先导,以农村、集镇和中小城市为基地,出现了农村工业化。

以乡镇企业为发端的农村工业化,被誉为中国改革开放后的一大奇迹,是中国农民的又一次伟大创举。乡镇企业的迅速发展极大地促进了农业劳动生产率的提高,农产品产量连上新台阶,农村社会分工不断深化,新型产业不断涌现,城乡融合不断加强,农村组织形式多样化和高级化。

改革开放以来,中国农村经济最引人注目的变化之一就是乡镇企业的异军突起和蓬勃发展。乡镇企业持续发展之势,与城市国有企业形成了鲜明的对比。

以乡镇企业为标志的农村工业化的出现,给广大西北民族地区的农牧区注入了新的活力,推动了传统农牧业向现代农牧业转变,促进了农牧区社会分工和经济的发展。

#### (一) 改变了长期以来农牧区单一的经济格局

改革开放以前,西北民族地区的开发与建设,主要采用的是单一的以农牧业生产为主的垦殖型开发方式,经济结构单一,在整个农村经济构成中,以农牧业为主。农牧业生产要素难以有效流动,农牧区经济处于一种僵化状态。乡镇企业的发展,给单一型的农牧区经济注入了新的活力,促进了农牧区经济结构由单一向多层次转变,改变了农牧区以往经济结构只在一产业内变动的格局。农牧区经济结构的多层次、多样化,加快了农牧民的分化和农牧区社会结构的转型,农牧区生产要素开始流动,农牧区经济由封闭半封闭的自然经济开始向现代化经济转变。

#### (二) 弱化了二元经济结构

以乡镇企业为主要形式的农村工业,具有天然的两重性,它既与农牧业、农牧区紧密结合,是农牧区经济的支柱之一,同时又受工业生产规律的支配,是工业体系的重要组成部分。这种两重性,决定了农牧区工业具有沟通城乡关系、促进二元经济向一元经济转变的转换作用。西北民族地区,由于区位、资源、技术、人才等方面因素的制约,在发展农牧区工业的过程中,自然地想到了采取城乡联合、优势互补的办法来解决农牧区工业发展中遇到的困难与问题,广泛开展城乡间的横向经济联合,以农牧区丰富的农牧产品和矿产资源,廉价的劳动力等优势,吸引城市人才、技术等向农牧区流动,城乡局面开始发生变化。由于农村

工业的快速发展，促进了农牧区集镇和小城镇的发展，小城镇在一定程度上成了城市向农牧区扩散辐射的中间点和城市与农牧区融合的结合点，显示出了农村工业化和城市化的端倪。

### （三）提高了农牧区劳动生产率

乡镇企业的发展，拓宽了农牧民的就业渠道，农牧区经济稳定发展，农牧民生活水平有了明显改善，农牧区劳动生产率有了很大提高。

以肃北为例，肃北蒙古族自治县位于甘肃省河西走廊西端南北两侧，是甘肃省重要的畜牧业基地之一。自治县成立以来，特别是党的十一届三中全会以来，地方工业蓬勃发展，乡镇企业异军突起，农牧业稳定增长，各族人民群众的生活水平不断提高。截至1999年底止，全县工业总产值达到19 128.1万元，比1979年增长7.8倍，其中农牧业总产值2 964.4万元，占工农业总产值的15.5%，工业总产值16 163.7万元，比1978年增长35.5倍；农牧民人均纯收入达到3 964.26元，比1978年增长14.2倍<sup>①</sup>。

## 二、西北民族地区农村工业化对农业现代化及城乡格局的重大影响

经过几十年的发展，农村工业化已不是工业化前的一个准备阶段，而是工业化过程的一个重要组成部分。没有工业化先进的技术支持，就不可能有农业的现代化。以乡镇企业为代表的农村非农产业不仅已成为农村经济的支柱，而且已成为国民经济的主要支柱之一。在改革开放和现代化建设事业中，乡镇企业发挥着开拓者和生力军的作用，并成为西北民族地区农牧区实现城市化、走向现代文明的桥梁。

在农牧区，乡镇企业是农牧民收入增长的主要来源之一。乡镇企业通过“以工补农”、吸收农牧业剩余劳动力等途径促进了农牧业的发展，并成为解决农牧民就业的一条主要渠道。从经济结构看，乡镇企业的发展并没有像人们想象那样，仅成为城市大工业拾遗补缺的角色，或者说成为城市大工业的补充，而是表现出较强的独立性，在行业分工上与城市国有经济有很强的“同构性”，乡镇企业的发展提高了国民经济的总体效率。乡镇企业吸收了上亿农牧业剩余劳动力，成功地进行了丰富的劳动力对稀缺资金的替代，提高了国民经济的总体效率，大大增加了城乡的市场容量和规模。

<sup>①</sup> 数据来源于《庆祝肃北蒙古族自治县成立五十周年活动纪念册》。

### (一) 乡镇企业是西北民族地区现代化的生力军

#### 1. 乡镇企业是工业化的重要组成部分

乡镇企业飞速发展所引起的农村工业化并非只是农村产业结构的升级和完善,而是我国整个工业化的重要组成部分,而且它是对我国20世纪50年代片面工业化的重大矫正,是改革开放的新形势下,由农民发动的、以广大农牧区为主要基地的、以市场经济为基础的、以解决就业和增加收入及提高效率为目标的、以各产业协调发展为内容的新一轮工业化浪潮。它将全面改革我国自然经济和计划经济的基础,从深层次上推动我国的现代化进程。

#### 2. 乡镇企业是西北民族地区农村城市化的主要推动力量

乡镇企业异军突起,为新兴城镇的崛起提供了产业基础。我们不难发现:凡是乡镇企业发达的地方,必定是新兴城镇建设发展较快的地方。由于城市化是现有城市向郊区农村扩散及新兴城市不断从现有农牧区孕育产生的过程。因此,所谓西北民族地区农村城市化就是西北民族地区区域整体城市化,也就是扭转西北民族地区城市化严重滞后的任务,即完成整个现代化的阶段性历史使命。

#### 3. 架起了城乡交流的桥梁

乡镇企业的发展对西北民族地区长期以来形成的城乡分割、工农分离社会结构以有力的冲击。为西北民族地区实现农村城市化、城乡一体化开辟了道路。

### (二) 西北民族地区农村工业化的重大影响

西北民族地区农村工业化的发展,改变了农牧区的经济社会组织结构,逐步建立起了以社会集体组织为基本单元的经济运行体制。这种体制促进了农牧区生产要素的合理配置,优化了农牧业发展结构,促进了农牧区劳动力的转化,加速了城乡二元结构的变革。

#### 1. 西北民族地区农村工业化是未来工业化和现代化的主要力量

新中国成立前,在世界不平衡发展的影响下,西北民族地区的工业化和现代化是在个别城市通过政府或殖民地的作用下强制起步的,广大农牧区不但没有直接参与这一进程,反而在国内外势力双重压榨下,走向凋敝。新中国成立后,又执行了城市偏向的赶超型工业化战略,广大农牧区远离工业化和现代化进程之外,形成了严重的二元经济社会结构。改革开放以后,广大农牧民首创了农村工业化,西北民族地区农村工业化迅速推进。广大农牧民以工业文明创造者的身份,直接参与中国

工业化和现代化的进程。从此，中国工业化和现代化推进的畸形格局得以改变和矫正，西北民族地区农村工业化的空缺得以弥补。

## 2. 西北民族地区农村工业化是实现西北民族地区农村城市化、城乡一体化的必然途径

消灭城乡差别是实现全面、公正和合理现代化的迫切需要；对农业问题有深入研究的舒尔茨认为，农业不仅对现代化有重要贡献，而且农业本身也应该加入到现代化行列中去，而问题的关键则全在于如何将传统农业改造为现代农业<sup>①</sup>。实践证明，推进城市工业化的战略不可能达到上述目的，只有靠发展农村工业化，才能在农牧区建立起非农产业结构体系，使农牧区经济成为一个健全的有机体，成为一支可与城市经济相匹配的力量。西北民族地区农村工业化，有利于转移农牧区剩余劳动力，打破农牧区自给自足的自然经济，逐步走向市场化、专业化和社会化的现代经济，为西北民族地区最终实现城市化、城乡一体化打下产业基础。

## 3. 西北民族地区农村工业化能够提高国民经济的整体效率

西北民族地区是一个劳动力资源丰富而资金严重短缺的地区，推进农村工业化将加快劳动力对资金的替代，加快劳动力由低效率的农业部门向高效率的非农产业部门的转移，加快利用农牧区各种闲置资源，从而提高资源配置效率和国民经济的整体效率。西北民族地区农村工业化的主体——乡镇企业，自主经营，自负盈亏，原材料供应和产品销售都靠市场来进行，遵循优胜劣汰的竞争规律，是独立的商品生产者和经营者。乡镇企业的特性比较符合市场经济的要求，经营灵活、形式多样、适应性强，对市场反应灵敏的乡镇企业，无疑会对体制僵化的城市国有企业改革提供参照。另外，随着乡镇企业的迅猛发展，它将越来越成为城市国有企业强有力的竞争对手。可以预料，在市场竞争规律的作用下，城市国有企业将不可能再躺在政府的怀抱里无忧无虑地过日子了，它们不得不将自己推向市场，接受市场的洗礼。在城乡企业的竞争过程中，全国统一的大市场便逐步形成，新的经济体制便孕育出来。

总之，西北民族地区农村工业化不是解决农牧区剩余劳动力的权宜之计，也不是城市工业化的补充，而是我国改革开放和现代化事业的主

<sup>①</sup> [美] 舒尔茨著，郭熙保、周开年译：《改造传统农业》，北京，北京经济学院出版社，1991。

要过程，意义十分深远。那些从农牧区中产生的乡镇企业将在推动西北民族地区农村城市化的同时演变为现代大工业，带动广大农牧区与现有城市一道完成中国现代化的历史使命。

### 三、西北民族地区农村工业化是工业化的重要组成部分

西北民族地区必须实现工业化，但在如何实现工业化上分歧很大，有进口替代工业化和出口导向工业化之争，也有计划控制工业化和市场调节工业化之争，还有重工业优先工业化、轻工业优先工业化和以农村为重要基地的工业化之争，更有以现有大中城市为基地的工业化之争。笔者赞同在西北民族地区农牧区尚未分化或刚进入分化阶段、农牧民占人口主体的发展中，实施以广大农牧区为主要基地的工业化。也就是说，笔者认为，西北民族地区农村工业化是农业国工业化的重要组成部分，而且是主要组成部分，要加快发展农村工业，推动农牧区经济整体素质和效益的提高，推动西北民族地区农村城市化。

#### （一）农牧区是西北民族地区工业化的主体

所谓农牧区是指农业、牧业或农民、牧民占优势的，以农业经济或牧业经济为主体的地理区域。按照广义工业化的定义，工业化反映了经济现代化的主要内容，即反映农业国向工业国转变的主要方向。在农牧区的转变过程中必然引起经济社会结构等一系列变化，这些变化是连续发生的，是由低级到高级的。因此，若没有违反经济发展规律的人为干预，农牧区的工业化应主要和首先表现为农村或牧区的工业化。从空间上，西北民族地区农村工业化的主战场在广大农牧区，而非为数很少的据点式的城市。从时间上，农村工业化是农业国工业化前期阶段，只有随着西北民族地区农村工业化的不断进行，西北民族地区农村城市化亦相伴发展，城市越来越多，工业化便越来越多地体现在新兴和原有城市上。超过一定程度后，农业国演变为工业国，农牧区演变为工农结合区，并继续朝现代化迈进。

（二）西北民族地区工业化的重要内容——农牧业的机械化和现代化离不开西北民族地区农村工业化

农牧业的机械化和现代化绝不可能在为数很少的几个现有城市实现工业化而广大农牧区却处于传统状态中实现，它必然要求城乡的协调发展，即要求农牧区综合发展与现有城市的发展处于同等的地位和相互依存的关系中，即实现城市化。而农牧区的综合发展也要求实现农村工业

化。不实现西北民族地区农村工业化，西北民族地区农业的机械化、农村城市化和现代化是难以想象的。因为实现西部民族地区农业的机械化和现代化必须具备如下几个必要条件：先进的机械设备和生产技术；高素质的农牧业劳动力；较大规模的土地面积；发达的基础设施；完善的产前、产中、产后社会化服务网络等。所有这些条件都有赖于农村工业化。在二元经济社会结构下，城市虽然可以为农业机械化和现代化提供部分条件，但它能否及时有效地提供是值得怀疑的。事实上，据点式的几个城市是无法为广大农牧区及时有效地提供所有适销对路的农机设备和技术的。高素质的劳动力必须在生产实践和直接面向实际的农牧区职业技术教育中培养。那些在现代城市中培养的人才，一方面大多不愿到农牧区去，另一方面即使去也不一定适用。较大规模的耕地面积只有农牧区非农产业和城市产业吸收了农村中的剩余劳动力后才能实现，在我国现实情况下，农牧区非农产业和农牧区新兴城镇是吸收剩余劳动力的主要渠道。发达的基础设施则直接依赖于农牧区工商业的发展。完善的社会化服务网络若仅设在城市，则无法达到为农牧业服务的目的。

（三）西北民族地区农村工业化的另一方面内容即工业发展，它同时是西部民族地区农村实行工业化的重要内容

我们并不否认，城市具有发展工业的特有优势，但是广大农牧区在走向城市化的过程中可以而且应该发展工业，这是毫无疑问的。像交通运输、通讯和能源动力等基础工业，是任何地区发展经济所必需的；农畜产品加工业和轻纺工业等则应优先考虑放在农牧区；即使是机械和钢铁等工业，从长期或动态的观点看，也不能完全排除在农村工业化之外。所以，只要我们从长期或动态的观点来看待西北民族地区农村工业化，就会抛弃西北民族地区农村工业化只不过是办些“小打小闹”或“拾遗补缺”的乡镇工业的狭隘和短视观念。

#### 四、西北民族地区农村工业化是缩小和消除二元经济结构的有效途径

二元经济结构是发展中国家的重要特征，是西北民族地区贫困的根源，是经济发展的障碍。西北民族地区农村工业化有助于消除二元结构，实现西北民族地区农村城市化。农牧区发展的主要举措是改造传统农牧业。不仅强调改造传统农牧业，而且强调改造农牧区的非农产业，更强调从传统农牧区孕育出现代城市，最终实现城市化和城乡一体化。

这就是我们倡导的西北民族地区农村工业化战略。

(一) 西北民族地区农村工业化将经济发展的重点从现代城市转到传统农牧区, 避免了城市偏向工业化战略加剧农牧区二元经济结构的可能

西北民族地区农村工业化的目的是通过改造传统农牧业和加快西北民族地区农村城市化, 这就克服了改造传统农牧业的局限性。西北民族地区农村城市化强调在继续发展现代城市的同时, 必须将重点转向农牧区, 利用现代城市的优势, 彻底改造传统农牧业和农牧区, 并不断从传统农牧区中培育出现代城市, 并逐步壮大现代城市, 最终消除二元经济结构的内在差距, 实现农村城市化和城乡一体化。

具体来说, 实现西北民族地区农村工业化, 就是要在农牧区经济中不断注入新的要素, 开辟新的领域, 创造新的机制和观念, 突破自给自足的自然经济, 在不断提高农牧业劳动生产率的基础上, 加深分工, 推动生产组织结构、经济结构和社会结构高级化, 最终与城市经济融为一体。西北民族地区随着农村工业化的进行, 农村城市化必然相伴发展, 农牧区会逐渐转变为城市, 农牧民也会逐渐变为城市人, 城乡差距趋于缩小, 城乡一体化程度将大为提高。因此, 西北民族地区农村工业化是完全能够缩小和消除二元经济结构内在差距的。

(二) 实行农村工业化是大多数经济社会结构较协调的国家的共同特征

发达国家的经济发展基本上属演进型或适度干预演进型, 在大规模的城市工业化或产业革命之前大多经历了一个农村工业化阶段, 因而没有形成严重的二元经济结构。如果我们详细总结和分析一下经济发展较成功且有后劲的、具有一定典型性的中国或地区的情况, 就会发现它们基本都经历了农村工业化阶段, 或者说经济发展具有农村工业化的特征: 以土地改革为代表的对传统农业的改造, 以农产品加工业为主体的农村工业的大发展, 农村城市化发展到一定程度后重工业的发展, 二元经济结构不明显, 经济发展比较顺畅、且富有后劲。20世纪70年代末以来, 中国农村尤其是沿海农村的巨变, 特别是其乡镇企业的迅猛发展和中小城镇的普遍兴起, 都证明了这一点。

当然, 不可否认, 在二元经济结构还比较严重的西北民族地区, 实行农村工业化将面临许多特殊的困难, 如现有城市工业的竞争将使农村新兴产业的成长遇到障碍; “马太效应”将继续发挥作用, 要素的平等

流动在短期内难以实现，农牧区工业产品的贸易条件相对不利；已形成的“城市偏向”干预的运行机制、利益格局和思想观念将顽强地阻碍农村工业化的进行；农牧区还有许多生活在贫困线上的人民，有的甚至连温饱问题也没有解决，缺吃少穿。农牧区必须经过较长时期恢复和积累才有可能开始大规模的工业化，这与发展中国家人们普遍存在的赶超心态是矛盾的。我们就会得出这样的结论：困难将随着西北民族地区农村工业化的进行不断得到克服，除了加快农村工业化进程，西北民族地区别无选择！

### 第三节 西北民族地区农村工业化设想

西北民族地区农村工业化主要是经济发展的内在过程。西北民族地区农村工业化，既受国家整体工业化模式和工业政策的影响，又受到自身区情的影响。要应充分考虑现有工业基础薄弱的现实和与发达地区、先进国家工业水平的巨大差距，坚持依靠政府力量与依靠国际国内先进生产力相结合，快速起步，快速发展，避免重复发达国家所走过的漫长道路。

#### 一、走集中型农村工业化道路

在农村工业化的起步阶段，特别是在我国城乡分割体制尚未解除的情况下，乡镇企业的布局较分散，有其必然性。但乡镇企业“村村点火、户户冒烟”的格局，由于缺乏规模效益和聚集效应、土地占用多、没有规划、污染难以治理，不能让它长期存在下去，必须坚持可持续发展战略，在大力推进农村城市化的同时，使乡镇企业逐步走向集中，走集中型农村工业化道路。

推进西北民族地区农村城市化，应重点发展县城和新兴城镇，为乡镇企业进城创造足够的载体。在大城市郊区建设“农民特区”、“乡镇企业特区”。

各级城市和城镇都要建立乡镇工业小区，制定优惠政策吸引和鼓励乡镇企业进入工业小区。对中心集镇以下的小区要适当予以限制，不能让乡镇工业小区又成盲目分散的状况，鼓励城市、县城建立乡镇工业小区。在乡镇工业已有一定基础的地区，应坚决制止小区或规划区之外建设农村工业的问题。

为了打破农牧区社区限制，必须继续推进和改进撤区、并乡、建镇

工作，特别是要重点推进县城的扩建工作。努力创造县（或县级市）范围内人口和企业自由活动的环境与条件。

## 二、坚持农村工业与农业协调发展

农村工业化包含农牧业发展或农牧业现代化。从西北民族地区农村工业化、西北民族地区农业现代化、西北民族地区农村城市化的逻辑关系上说，应该是相互协调、相互促进的关系。但在实践中，西北民族地区农村工业化一般被理解为发展农牧区工业，它与农牧业发展存在着既相互支持又相互矛盾而又十分复杂的关系。因此，我们必须强调西北民族地区农村工业化和农业现代化的协调发展。

## 三、农村工业与城市工业互为—体，共同促进

根据演进型经济发展的一般特征，农村工业化和城市工业化是没有严格区分的。在工业化初期，工业化主要体现为农村工业化。随着农村工业化的发展，农村城市化伴随着农村工业化发展而发展，城市逐渐取代农牧区，工业化体现为城市工业化。从城市的起源来看，绝大多数城市都是从农村孕育发展来的，在城市的孕育发展过程中，城市与农村是血肉相连的，很难截然分开。因此，只要将农村工业化与农村城市化结合起来思考，就会发现，农村工业化与城市工业化是互为—体、紧密相连的。

由于二元经济社会结构的存在，工业化被人为地“城市化”，工业化成了城市工业化，农村工业化被压制。在新的形势下，农村工业化启动后又表现出与城市工业化完全不同的特征。也就是说，西北民族地区农村工业化和城市工业化，与演进型经济发展中的城乡融合型工业化不同，二者是分离进行的，因此，西北民族地区加快农村城市化，就必须通过实施一体化发展战略，实现城乡工业共同促进。发育生产要素市场，将城市国有企业过剩设备、技术和人才转移到乡镇工业上来，充分利用资源，提高资源配置效率。发挥乡镇工业经营机制灵活的优势，鼓励乡镇工业承包、购买、兼并、租赁和控股城市经营不善的中小型企业。针对城乡工业化的不同特点，制定产业政策，引导城乡工业依据各自的比较优势确定自己的主导产业和优势产业，避免不必要的过度竞争。协调城乡工业产业结构和产品结构最重要的手段还不是政府的产业政策，而是要培育市场，使城乡企业能够根据市场需求和自己的优势自动调整产业和产品，优化产业和产品结构。

## 第四节 西北民族地区农村 工业化模式与政策选择

### 一、农村工业化的初始条件

有关的专家学者认为，农村工业化发展的初始条件有：第一，80年代初的家庭承包责任制，使农业的劳动生产率得到提高，使一些生产要素从中分化出来等待重新配置；第二，计划经济时代实行的重工业优先发展战略，使得和人民生活直接相关的产业发展滞后，国有经济之外存在着一个市场缝隙，该市场具有低层次的产品需求，乡镇企业恰好可凭借其低下的技术能力、物质资本来满足这一市场需求；第三，乡镇企业很容易得到廉价的土地、劳动力、资金等生产要素；第四，原先的以重工业为主导的产业结构存在资源配置效率的损失，并且人们的一些基本需求得不到满足，因此存在产业结构调整的需求。

有人认为，乡镇企业在没有私有产权和市场非常不完善的情况下而获得高速增长，其原因在于它能够比较充分的激励因素。企业家对整个企业的财产拥有比较完整的控制权，社区成员也能从社区财产的运行中获益，所以这种制度安排对两者的激励都是比较充分的。

另有人认为，在市场发育不完善的情况下，社区政府的参与对乡镇企业的发展是非常重要的。社区政府具有各种社区发展目标，并且领导者具有个人的政治前途和利益最大化需求，因此具有增加财政收入的内在冲动。当20世纪80年代初中央政府采取财政分级承包政策时，这一内在冲动立即通过创办乡镇企业得到释放。另一方面，在城乡分割的状况下，农村剩余劳动力急需寻找出路，从而被迫选择了发展乡镇企业这条道路。

### 二、西北民族地区农村工业化模式的评价与选择

关于农村工业化的发展模式，有学者认为，任何一种农村工业化模式，都有它产生和发展的特定的历史条件、文化背景、经济环境。探讨模式的时候，不能把任何一种模式绝对化、凝固化，把它看成是一成不变、放之四海而皆准的东西。随着乡镇企业原有发展条件的变化，原来

乡镇企业的成功模式，都面临着一个“二次创业”和再改革的问题。普遍的观点是，今后农村工业发展的方向，第一要立足于农业，第二要依托城市大工业。要解决农村农业、农村工业、城市工业三者的发展相互脱节的问题，乡镇企业应该积极开拓广大农村市场。西北民族地区农村工业化要走与农村城市化相结合的道路，但在小城镇建设中要防止旧体制的复归。

有人对通过发展小城镇来实现农村城市化的方式提出不同意见。有学者认为，小城镇建设遍地开花，不仅会浪费大量土地，扩散污染，经济活动规模小，没有“集聚效益”。我们认为，农村城市化要走发展大中小城市和县城相结合的道路。

也有人认为，中国农村工业在发展过程中取得举世瞩目成效的同时，也付出了巨大的代价。这与人们对农村工业认识上的偏差——“农民工业”意识直接相关。在这一意识下所采取的政策，使得农村工业化这一经济发展的目标一开始就成为仅仅是为了给农民创造就业机会、增加农民收入的一个手段，而发展目标上的偏差和农民社区资源利益上的相对独立、封闭，导致农村工业经营行为短期化、区域布局分散化，使得农村工业发展中的环境污染、生态破坏、资源浪费、农业与农村工业的双重兼业化等成为必然。必须纠正思想认识上的偏差，将农村工业化作为国家工业化的有机部分来认识，走一条城乡工业分工协作、一体协调发展道路。西北民族地区，必须从根本上打破城乡封闭的体制，创造城乡工业协调融合、共同发展的氛围和环境。

### 三、农村工业化进程中的环境污染问题

对农村工业带来的环境问题，有关专家学者认为，经济和发展水平与环境的质量有很强的相关性，不能简单地把我国现在的发展阶段跟发达国家相比。环境污染是不发展的结果，而非发展的结果。针对农村工业可能会成为真正的污染源而采取低增长、强干预的措施，不是办法。解决农村工业化过程中的环境污染问题，一要发育市场，创造一个平等竞争的环境。要消除价格扭曲，进而淘汰一批规模小的企业，解决资源配置不当的问题。二要搞好新技术的创新和推广工作。三可以考虑变行政干预为设定一个根据企业最小规模而确定的固定的税量，以避免很多企业在缴税方面出现的漏洞。

## 第五节 西北民族地区农村工业化、城市化 必须转移剩余劳动力

西北民族地区虽地域辽阔，但人类居住与活动的空间有限。长期以来，人口增长过快，加快剩余人口和劳动力转移，对促进西北民族地区工业化和城镇化具有十分重要的意义。

### 一、人口转移与城市化

过密的农牧业人口已成为西北民族地区迈向现代化的一个巨大历史包袱。邓小平曾经指出：“中国式的现代化必须从中国特点出发，比如说，现代化的生产只需较少的人就够，而我们人口这样多，怎么做到两方面兼顾，不统筹兼顾，我们就会长期面对一个就业不充分的社会问题”。<sup>①</sup>在农牧区人口继续增长的既定态势下，唯有城市化才能促使农村人口密度增长相对缓慢，甚至还有疏降效应。正如谭崇台教授指出：“本世纪50年代和60年代中，发展经济学家一般都肯定，由农村到城市的人口流动对中国经济发展的积极作用。他们认为，丰富的人力资源由边际生产率低的地区向边际生产率高的地区转移，可以促使资本积累，可以刺激技术进步，从而对社会是有益的。”<sup>②</sup>

据2000年第五次全国人口普查数据，西北少数民族人口合计为1796万人，约占西北地区人口总数的32.26%。其中，甘肃省1994年农村剩余劳动力为294.1万人，占该省农村劳动力总数的34.3%。<sup>③</sup>针对西北民族地区过密的农牧业人口和过多的农牧区剩余劳动力，加快农业劳动力向非农产业转移，对西北民族地区经济的发展，农牧民收入的提高和社会稳定具有十分重要的意义。近几年来，乡镇企业吸纳劳动力的能力正在减弱，城市化水平偏低造成城镇人口规模过小，人口空间迁移滞后及由此而导致的第三产业发展不足是造成这一现象的重要原因。通过发展城镇特别是农村小城镇，增加第三产业吸纳劳动力的能力，已成为一种客观要求。小城镇发展是人口集聚的空间保障，小城镇发展的

① 《邓小平文选》第三卷，北京，人民出版社，1993。

② 谭崇台：《发展经济学》，北京，人民出版社，1985。

③ 劳动部农村劳动力就业与流动课题组：《中国农村劳动力就业与流动研究报告》，北京，中国劳动出版社，1999。

快慢已对人口集聚构成直接的制动因素。由于乡镇企业集聚于小城镇，引起小城镇单一的集贸商业职能向工业生产性职能转变，使小城镇呈现出显著的人口聚居效应。随着经济的发展，小城镇设施建设的提高，无疑成为农村人口集聚的理想空间。农村小城镇更接近于农村，吸纳劳动力花费较少，可以降低劳动力转移过程中的农民涌入成本和风险。另外大城市吸纳外来人口的能力有限，大批农牧区剩余劳动力涌入城市，会冲击大城市的正常生产和生活，不利于社会稳定。农民进城务工经商，可以获得比种植业更高的收益，一部分农民进了城，土地就可向另一部分农民手中集中，就可提高规模效益。实践证明，农村小城镇是吸纳农村剩余劳动力的一条好路子。

## 二、西北民族地区人口流动状况

人口流动是一个普遍的经济社会现象，尤其在发达国家经济发展的某些阶段，这一现象往往表现得十分突出，由此引起的社会经济的结构变动是不容忽视的。人口流动是指人口尤其是劳动力人口从一个地区转移到另一个地区，从一种行业转移到另一种行业，从一个职位转移到另一个职位，从而引起劳动力和生产资料结合状态的改变。人口流动是伴随劳动社会化和城市化的发展趋势而产生的。其原因无非来自于产品、技术、工艺结构的变化和产业、地区、就业结构的变化；同时，过去劳动者自身的某些因素，如个人能力、职业兴趣、就业意愿等方面的变化以及地区生活水平、个人收入状况，也是造成人口流动的重要原因。

从总体上看，西北民族地区存在人口增长率高、人口分布很不平衡、人口压力和生态压力大、贫困人口众多、人口素质较低等问题。

### （一）流动人口的界定与分类

流动人口，是人口中处于流动状态的那一部分。流，按《辞海》的注释，是“往来不定或转运不停”。按此含义，流动应该是在一定方向下的往复的、持续的运动。如果单纯按文字意义来理解，可以把流动人口定义为处于一定方向下的持续移动的人口。对于人口来说，无论个体、群体，从出生到死亡，从集合到分散，从诞生到结束，始终处在运动之中，没有事实上的静止人口。但是，我们也不能说全部人口都是流动人口，必须从时间和空间上予以界定。

最早被界定的流动人口是迁移人口，这个界定以长久居住地（或称

常住地)为出发点,凡是在一定时期内改变过长久居住地的人口被统称为迁移人口。实际上,迁移人口是出于各种需要而改变家庭长久居住地的一次性的流动人口,这些迁移人口因其家庭长久居住地的改变而比较容易被界定出来。

在中国现实生活中,由于户籍管理机制的运行又使迁移人口的界定产生了一个“户口标准”,即在人口管理中只问户口登记地而不问实际上的家庭长久居住地,把户口登记地改变的人口即视为迁移人口。当然多数情况下二者是一致的,但在改革开放和社会主义市场经济条件下,人户分离的现象越来越多,我们在人口分析研究中不应再局限于户口变动的唯一标准。应该承认,由于户籍管理制度的约束,人们不能轻易地改变户口登记地,抑制了人口迁移,使大部分迁移行为按照既定的程序有组织地进行。

和迁移人口不同,现实生活中存在着大量的、不改变家庭长久居住地的流动人口。他们流动的时间有长有短,空间上有远有近,一个较显著的特点是以谋生和就业为目的,哪里有较好的经济效益,他们就会停留下来。从法律上讲,他们是原住地的常住人口,在他们现时居住的地方则被看成是外来人口,这种离开常住地而出外谋生觅业的人口,就是我们通常意义上的流动人口。这种流动人口与迁移人口的区别,就在于他们的“一只脚”仍然留在原来的居住地,可能是家庭的部分成员,也可能是部分财产的拥有者,还可能只是户口簿的一页,但他们的根,或者说是法律上的“根”,仍然扎在原来的常住地。

和这种流动人口不同,还有一种时间更短暂的短期流动人口,有人称之为“社会型流动人口”和“公务型流动人口”,其中包括:探亲、旅游、度假、会议、公出、商业购销等各类人员。一般说来,这些人具有稳定的职业和经济来源,他们的流动不以就业为目的,这是他们与长期流离在外、打工谋生的流动人口的重要区别。此外,他们流动迅速,在外停留地点多数为宾馆、饭店等公共场所,形成了短期、快速的特点。为了表述上的方便,我们暂且将这部分人口称之为“短期”流动人口。

综上所述,可以从四个层次上来理解“流动人口”,一是最普遍地说,一切人口都处于时间上的变化和空间上的移动之中,都可以说是流动的;二是从空间上的移动来认识,较早被认识的流动人口是迁移人口,他们的主要特点是改变长久居住地,在中国现实情况下往往

是改变户口登记地；三是虽然长久居住地未改变，或法律上的常住地未改变，但为了谋生而数月甚至数年在外的流动人口，他们的主要特点是以谋生为目的，且在外时间较长，改革开放以来，这种流动人口的数量越来越大；四是不但常住地未变，而且不以谋生为目的，在外时间也比较短的流动人口。我们通常意义上所说的流动人口，或者说广义上的流动人口是指后两类不改变长久居住地的人口。在以下按狭义的理解来进行的分析中，流动人口主要指以谋生为目的、在外时间较长的长期流动人口。

### （二）流动人口的数量与特点

20世纪80年代以来形成的流动人口潮，其源头主要来自欠发达地区，这其中又以经济相对贫困落后的西部及西北民族地区占主要比例。因地区非均衡发展的动力引力，他们抓住沿海发达地区和城市经济率先发展带来的就业机会，自主实行跨区域流动就业。

关于流动人口的数量，目前全国没有准确的统计数字。据有关部门估计，1995年我国流动人口数量为8000万人，其中在公安机关登记的暂住人口为4400万人。这些暂住人口，绝大多数是从农村流出的剩余劳动力。据中国科学院国情分析小组有关专家测算，1984年我国约有农业剩余劳动力9485万人，即接近1亿，1994年超过2亿人，2000年达到3亿人。改革开放以来，通过发展乡镇企业 and 非农产业，已经就地安排了1.2亿剩余劳动力，其余的8000万左右就是外出谋生的较长期的流动人口。

数量庞大的流动人口，具有如下几个不易把握的特点：其一是转移的难测性。我国是一个人口众多、农业人口比重很大的社会主义大国。在广大农村，或地少人多，劳力剩余；或穷乡僻壤，经济落后；或天灾人祸，为生活所迫；或为利所趋，想脱贫致富，等等。总有相当数量的劳动力要向经济发达地区、现代工业城市，特别是沿海开放城市转移。由于我国幅员辽阔，农村遍布全国，农村劳动力向大中城市转移的“源头”来自何方，其走向和时间的选择以及规模的大小等，都是动态的，事先难以预测。对动态的转移难以进行动态的管理，这是当前流动人口管理中存在的一大难点。其二是流动的无序性。农村劳动力向城市的转移、流动，都带有盲目性、自发性和无序性。只管自身要求，不顾城市需要。加上其他因素的诱发催发，其盲目、自发、无序的程度更大，这为城市劳动管理带来相当大的难度。

某些地区的地、市、乡、村从本地利益出发，积极鼓励农村劳动力向城市转移、流动，一部分在城市务工的外地劳动力利用节日回乡探亲之际，介绍亲友同乡盲目到城市谋出路，进行劳务中介的活动，城市用工单位的私自招工，等等，都增加了这种无序性。其三是统筹的艰巨性。外地劳动力流入城市，城市的企业和劳动部门就面临着两种选择：是使用外地劳动力，还是安排本地待工失业人员？由于种种原因的干扰和复杂的情况，直接影响外地劳动力与本地劳动力的统筹安排。有些城市规定外地劳动力只能“短用”，有一定期限；而不少用工单位由于生产需要，让外地劳动力“长留”。外地劳动力滞留城市，不利于劳动力的统筹安排。

### 三、人口流动和转移是西北民族地区农村城市化的重要力量

#### （一）流动人口是支持发达地区和城镇经济腾飞不可缺少的推动力量

改革开放以来，发达地区经济的快速发展，城镇建设与功能加强，都与流动人口劳动力的贡献分不开。外商愿到大陆投资，特别是到沿海办厂，很重要的是看好我国廉价的劳动力资源，有了农民的流动，才使这一优势得以充分发挥。目前一些城镇的生产建设、群众生活，也需要进城农民工的劳动。现在北京、上海等大城市，蔬菜种植、采购、批发、零售，主要靠农民工。服装加工、保姆、修理工、小商品经销人员、餐饮业服务员、环境卫生保洁员，甚至治安保卫、医院和机关的勤杂人员，都由农民担当。他们每年为所在城镇缴纳的税金也相当可观。一些大型矿山的建设与生产，公路、铁路和桥梁施工，城市的高楼大厦和各开发区的建设，都离不开以吃苦耐劳著称的农民劳动大军。

#### （二）人口流动是欠发达地区加快脱贫致富的重要途径

经济欠发达、贫困面相对较广大、人均收入水平低是西北民族地区的一般现状特征。同全国平均水平相比，西北民族地区人均GDP、城镇居民和农村居民人均收入与支出均有较大差距。劳务输出收入在欠发达的民族地区农民的收入中占举足轻重的地位。全国劳务年收入超过亿元的县有16个，多是少数民族贫困县。

表 5-1 西北民族省区人均经济水平 (1998 年)

省区	GDP (亿元)	人均 GDP (元)	城镇居民家庭		农村居民家庭	
			人均可支配 收入 (元)	人均消费性 支出 (元)	人均纯收 入 (元)	人均生活消 费支出 (元)
新疆	1 116.67	6 229	5 000.79	3 714.10	1 600.14	1 450.29
宁夏	227.46	4 270	4 112.41	3 379.82	1 721.17	1 327.63
青海	220.16	4 367	4 210.13	3 580.47	1 424.79	1 117.79
甘肃	869.75	3 456	4 009.61	3 099.36	1 393.05	939.55
全国	79 395.7	6 392	5 425.05	4 331.61	2 161.98	1 590.33

资料来源：根据《中国统计年鉴·1999》北京，中国统计出版社，1999，整理。

若以人均 300 元为脱贫标准，每户平均 4 口，1 个人外出就业，就能脱贫 1 户。

(三) 农民外出就业的长期效应提高了劳动者的素质，培养了人才。就目前情况看，外出就业的农民有两种分化趋向：一是迁移到发达地区和城镇，尚属少数；二是回乡，多数不可能再回到劳动力剩余的农业上来，而是创办、协办乡镇企业或户办联合企业。制约民族地区乡镇企业发展的因素很多，关键是人才、资金、市场和信息。打工者回乡创业正弥补了这一不足，成为当地发展乡镇企业的骨干力量，出现了“昔日打工者，今日当经理”的现象。可以想象，随着今后打工者的增多，会有更多的陆续回乡创业，在“民工潮”的背后将有一个“创业潮”、“开发农业潮”和“城镇建设潮”，人们称之为“一潮带三潮”。

#### (四) 发育出统一开放、充满活力的劳动力市场

改革开放以来，西北民族地区经济的市场化程度虽然有所提高，但劳动力市场发育明显滞后。大批农民离开家园，进入异地，寻求就业机会，参与就业竞争，通过劳动者与企业供需双方的自主决策实现劳动就业，这就使劳动力的配置决策权由行政主体转移到农民和企业等市场主体，形成由市场配置劳动力资源的新机制，从而推动了城镇用工制度、工资制度以及教育培训制度和户籍制度的改革等，这就为西北民族地区加强与其他经济发达地区的社会经济联系，形成统一开放的劳动力市场创造了良好条件。

### (五) 有利于缓解西北民族地区就业压力

自1979年至1993年,我国主要民族地区有近1 000万农村人口实现外部迁移;1978年至1994年有3 100万农村劳动力实现了内部转移,这两类移动人口再加上目前全国城镇中来自农村的至少不低于1 000万的流动人口,自20世纪80年代至今,主要民族地区农村人口移动规模约有5 100万人。大大缓解了民族地区农村长期以来拥有庞大人口的沉重就业压力,使那里大量的剩余劳动力得到开发和利用,同时也为实现西北民族地区农业现代化创造了重要的前提条件。

表5-2 西北民族省区城镇就业率、失业率(1998年)

省区	总人口 就业率 (%)	登记失 业人员 (万人)	下岗未就 业人员 (万人)	实际失 业人员 (万人)	登记失业 率(%)	真实失业 率(%)	国有单位 从业人员 比重(%)
新疆	38.82	12.8	7.71	20.51	3.9	5.9	75.3
宁夏	48.23	3.9	3.81	7.71	4.7	9.4	69.6
青海	45.80	1.8	4.04	5.84	2.5	8.4	73.1
甘肃	46.67	8.3	17.06	25.36	3.3	9.1	68.7
4省区 合计	26.8	32.62	59.42				
占全国 (%)	4.69	3.72	4.10				
全国	56.06	571.0	876.93	1 447.93	3.1	6.8	56.9

资料来源:根据《中国劳动统计年鉴·1999》9页、83页、446页和《中国统计年鉴·1999》113页有关数据计算整理而得。

### (六) 推动了西北民族地区农业的适度规模经营

改革开放以来西部民族地区农村剩余劳动力通过内部转移的方式离开土地,大量进入乡镇企业,使得耕地逐步向种田能手集中,推动了农业的集约化、规模化经营,为实现农业现代化提供了必要的保证。与此同时,西北民族地区农业剩余劳动力的大量转移,促进了乡镇企业的发展,使其对加快发展和提高农牧民生活水平发挥支柱作用,做出了重要贡献。

(七) 有利于西北民族地区生产生活方式的改变

西北民族地区农村人口的移动使过去长期束缚在土地上的千百万农牧民改变了自己的工作和生活环境,使得他们能够在城镇或与传统农业迥然不同的新型企业中接触到新的价值取向、思维方式和行为规范,从而使其观念结构中那些千百年积淀下来的传统观念、小农意识,以及过去计划经济中形成的惰性和依赖性受到有力地冲击,与现代化建设相适应的主体意识、开放心态、商品经济意识、法制观念、科学和理性精神等开始得到培育。这些不仅对民族地区农村的物质文明建设,而且对精神文明建设都将产生多方面的和深远的有利影响。

综合以上分析,笔者认为,西北民族地区农村城市化道路应当是一种发端于农牧区的、可持续发展的现代工业化之路。应立足农牧区,紧紧依托城市和城市所有的工业优势,综合协调工农之间、城乡之间的关系,高起点布局、高标准设计、高科技推动的城市化。在发展工业的同时,注意处理好人口转移与城市承受能力、工业化与生态环境的关系。

## 第六章 城市经济是西北民族地区农村城市化的主导力量

农村城市化过程包含着城市经济和农村经济互相依赖、互相促进、共同发展的过程。如果说农业和农村经济是城市化的基础和初始动力,那么,城市经济就是城市化的主导力量。农村城市化离不开城市经济的集聚辐射和带动。

### 第一节 城市经济的含义及在西北民族地区农村城市化中的地位和作用

#### 一、城市经济的含义

城市经济<sup>①</sup>是整个国民经的一个组成部分,是社会再生产过程在城市空间范围内的具体体现,主要是指以城市为依托的各种经济活动和经济关系的总和。城市经济作为相对于农村经济而言的区域性经济,既不同于一般部门经济和行业经济,也不同于整个国民经济,而有其特点和运行规律。它是一个综合性的范畴,包括了城市中的一切经济行为、经济流动和经济关系。

城市经济的产生是与城市的起源紧密联系在一起,是随着城市的产生、发展而不断发展和完善的,两者之间相互影响、相互促进,具有一种同步性的特点。

<sup>①</sup> 唐代望、唐晓阳:《现代城市管理学》,230页,北京,中国人民大学出版社,1991。

城市经济性质决定了城市经济的开放性，城市经济的发展不能画地为牢，而必须与其广大的腹地进行物资、资金和技术的交换，并成为地区之间经济交流的纽带，以增强城市的吸引力和辐射力。

## 二、城市经济是国民经济的核心

以聚集为特点的城市经济和以分散为特征的农村经济构成了国民经济的两大部分，但这两者的地位和作用并不是等量齐观的，城市经济是整个国民经济的主体，在整个经济活动中处于中心地位，起着主导作用。城市是一个国家或地区政治活动、经济活动、文化活动和活动的中心，其中经济活动中心地位则是最主要的，是决定其他几种中心地位的基础。一方面，城市聚集着经济发展所需要的各类要素；另一方面，城市拥有经济发展所必需的基础设施，为社会化的大生产创造了有利条件，并产生一种集聚效益和规模效益。城市还是市场体系的结合点。经济的繁荣与发展依赖于市场体系的建立和完善，城市与市场休戚相关，城市依赖于市场而发展，城市经济是国民经济的核心。

## 三、城市经济是农村城市化的主导力量

农村城市化是历史发展的必然趋势，是由城乡分离的对立运动走向城乡融合的必由之路，体现了一种新型的城乡关系，对于发挥城乡各自的优势，变潜在的生产力为现实的生产力，推动城乡经济结构的调整，促进城乡经济的协调都具有重要意义。

城市是连接广大区域网络的枢纽，农村作为这种过渡中的广阔腹地，需要城市经济的带动，城市经济的发展也需要以农村为基础。一方面，城市可以利用其资金、人才、产品、技术、信息的优势，通过组织产品扩散和技术转让，实现城市生产力向农村的转移，为农村商品经济的发展注入催化剂，使农村的自然资源得到合理的开发，农业的剩余劳动力得到有效转移，农村经济得到全面繁荣。另一方面，随着城乡商品流通网络的形成，特别是农村商品经济的发展，也要求改变过去那种工业品下乡、农业品进城的单一产品交换形式，而需要各种生产要素在各个生产领域和各个生产环节实现综合的交换，需要城市在资金、人才、技术等各方面支援农村，农村则以丰富的资源促进城市的发展。城乡之间开展多层次、多形式、多成分的经济联合，互为依托，互通有无，互惠互利，互相服务，互相支援，达到优势互补，相得益彰，共同

富裕，协调发展。不过，城市经济在农村城市化过程中始终占据着主导地位。

#### 四、城市经济是对外开放、发展外向型经济的主流

国际分工的发展，世界市场的形成，使一切民族、一切国家都不能孤立于世界民族之林以外，必须要加入到国际分工的大体系中来，成为世界贸易的参与者。因此，实行对外开放、发展外向型经济是一切国家经济发展的客观要求。而要发展外向型经济，就需要按照国际市场来建立产业结构和经济运行体系，需要有一大批能够活跃于国际市场、具有较高国际信誉的企业，需要有一批具有国际竞争能力的高、精、尖、新产品，还需要有一批头脑开放的各类人才等，这一切只有城市才能具备。我国对外开放以来，创办了经济特区，开放沿海城市，开辟经济技术开发区和经济开放区，形成了“经济特区—沿海开放城市—沿海经济开放区—内地”逐步推进的对外开放格局。其他许多城市也都以积极的姿态加入国际大循环，利用国际分工，扬长避短，积极引进国外的先进技术、先进设备和科学的管理方法来发展本城市的经济，发挥着城市在对外开放和发展外向型经济中的主流作用。

如前所述，城市是政治、经济、文化的中心，是人类文化的凝聚点。西北地区的城市对民族地区有很大的带动作用 and 辐射作用，城市的发展在很大程度上影响甚至决定周围以及民族地区农村城市化的发展。城市经济的主导地位和主导作用，决定了城市对民族地区的带动作用 and 辐射作用，主要体现在经济的带动和辐射上，只有城市经济发展了，区域中心城市整体素质提高了，这种带动和辐射作用才能得以很好的发挥，城市才有动力，才有基础。

### 第二节 优化城市经济结构是西北民族地区农村城市化的必要条件

城市经济结构是指城市经济体系内部各种要素的构成及其相互关系，是整个社会经济结构的重要组成部分。城市经济结构包括所有制结构、产业结构、产品结构、技术结构、劳动力结构、企业组织结构、分配结构和消费结构等内容。城市经济结构是城市经济健康发展的决定因素之一。优化城市经济结构，是促进城市经济发展、充分发

挥城市经济功能、取得最佳城市经济效益的关键。城市经济结构是否合理，直接关系到城市经济和整个国民经济的健康发展，决定着城市经济功能的发挥程度，决定着西北民族地区农村城市化的实现程度。城市经济结构包括的内容很多，对城市化都有一定的影响，但城市经济结构中包括的所有制结构和产业结构对城市化的影响最大。因此，优化城市经济结构的重点应放在城市经济所有制和产业结构的调整上。

### 一、城市经济的所有制结构对城市化的影响

城市经济的所有制结构，是指城市经济中各种所有制形式的构成及其相互关系。城市经济所有制结构属于生产关系的范畴，由整个国家和城市生产力的状况所决定。也就是说，一方面，城市生产力的状况和农村城市化水平的高低，决定着城市经济的所有制结构；另一方面，城市经济所有制结构合理与否又会影响农村城市化的水平，对农村城市化的发展起着促进或延缓的作用。

由于西北民族地区农村城市化的发展水平参差不齐，呈现出一种多层次的特征，从而也就决定了城市经济的所有制结构是一种以公有制为主体、多种所有制并存的格局。实践证明，单一的公有制结构不仅不符合民族地区农村城市化的客观实际，而且会阻碍农村城市化的进程。目前，在西北民族地区城市经济中有全民所有制经济、集体所有制经济、个体私营经济以及中外合资、合作经营、外商独资经营等经济形式。由于所有制形式是生产关系中起决定作用的一种因素，因此，合理的城市经济所有制结构将促进农村城市化的进程；反之，则会阻碍农村城市化的进程。作为城市经济管理主体的城市政府应根据不同层次农村城市化发展水平的要求，在坚持以公有制经济为主体、多种所有制经济共同发展的基础上，建立起与之相适应、形式多样、比例协调的所有制经济形式，从而优化城市经济的所有制结构。

### 二、城市产业结构对城市化的影响

城市产业结构，是指城市经济内部各种产业的构成及其相互关系。由于构成城市产业结构的要素和部门很多，因此，城市产业结构的种类也很多。根据不同的分类标准进行分类，大致有以下几个类型：

第一，根据社会生产两大部类进行分类。可将城市的产业分为生产

生产资料的产业和生产生活资料的产业<sup>①</sup>。

第二，根据生产部门进行分类。可将城市的产业分为农业、轻工业和重工业三大部门；或者分为农业、工业、建筑业、交通运输业和服务性行业五大部门。

第三，根据生产要素的密集程度进行分类。可将城市的产业分为劳动密集型产业、资金密集型产业和技术密集型产业。其中，劳动密集型产业主要是指那种投资少、资本有机构成较低而所需劳动力较多的产业；资金密集型产业主要是指那种投资较集中、资本有机构成较高而所需劳动力较少的产业；技术密集型产业则主要是指那种机械化、自动化程度和技术水平都较高的产业。

第四，三次产业分类法。即将城市的产业分为第一产业、第二产业、第三产业<sup>②</sup>。

第一产业：农业，包括林业、牧业、渔业等。

第二产业：工业，包括采掘业、制造业、建筑业等。

第三产业：除了第一、第二产业以外的其他各业。第三产业内部又可按照它们在社会经济发展中的不同作用分为四个层次：第一层次指流通部门（包括交通运输业、邮电通信业、商业、公共饮食业、物资供销和仓储业）；第二层次指为生产和生活服务部门（包括房地产管理、公用事业、金融保险业、地质普查和勘探业、居民服务业、旅游业、咨询服务业和各类技术服务业）；第三层次指为提高科学文化和居民素质服务的部门（包括教育、文化和广播电视业、科学研究事业、卫生体育事业、社会福利事业）；第四层次指为社会公共需要服务的部门（包括国家机关、党政机关、社会团体、军队和警察以及司法机构）。

从历史的角度看，从居民点向城镇再向城市演进的城市化过程，一直伴随着产业结构的优化。可以说，产业的优化升级是农村城市化的主线。

第一，产生结构的变化会引起各种生产要素在空间上的流动和重新组合，要素配置由收入弹性较低的以农业为主的产业向收入弹性较高的以第二、第三产业为主转化。这种转化自然地促进以劳动力为主的生产要素在空间上聚集，加速了城市化进程。

第二，产业结构变革的过程，是二、三产业对农业劳动力吸收的过

① 其中生产生产资料的产业归结为第Ⅰ部类，生产生活资料的产业归结为第Ⅱ部类。

② 或称第一次、第二次、第三次产业。

程。这种进程加速了农村剩余劳动力的转移，推进了人口的城市化，而且也对人的现代化有着至关重要的作用。

第三，第二、第三产业的发展也需要一定的空间，但在一定的土地面积上所能容纳的经济要素更比第一产业化所容纳的经济要素多得多，产业的升级使聚集成为可能，从而有利于农村城市化。

第四，城市产业结构的高度化随着城市化进程的加快而真实地体现在产业结构、就业结构及经济结构上。

从三次产业看，第二产业的产值和就业人数所占比重下降，第三产业的产值和就业人数所占的比重上升，第一产业产值和就业人数所占比重持续下降。即劳动力要素从第一产业转向第二产业，然后又从第二产业转向第三产业，转向二、三产业的绝对值和相对值都有很大的增长。

从产业要素的密集程度来看，逐渐由劳动力密集型产业转向资本密集型产业，再向技术密集型产业演进。

在工业内部，逐渐由以轻工业为主向重工业为主演进；而在工业重工业化过程中，逐渐由以原料、初级产品为中心向以加工组装工业为中心，再向以高、精、尖、新工业为中心演进。

在城市产业输出上，将逐渐由低附加值向高附加值产业演进。

西北民族地区的产业结构还处在较低水平的“二一三”或“一二三”型的发展阶段上，距工业化、现代化的“三二一”的产业结构还较远。因此，实现产业结构合理化，就成为西北民族地区农村城市化的重要议题之一。西部民族地区存在着：产业发展不快，所占比重不高，工业经济效益低下的状况。特别是第三产业发展滞后和不足是西北民族地区经济粗放、产业结构低度化在经济总量上最直观和最集中的反映。实际上，粗放化和低度化的产业结构，还对西北民族地区城市经济在深层次上产生着许多消极的影响。

表 6-1 西北民族 4 省区工业的资源依赖性特征 (1997)

指 标	省 区				
	新疆	宁夏	青海	甘肃	全国
1. 以农产品为原料的轻工业占轻工业比重 (%)	89.5	81.5	73.8	63.6	65.3
2. 采掘和原料工业占重工业的比重 (%)	87.0	63.1	83.0	75.3	50.4
3. 重工业占整个工业的比重 (%)	73.3	83.2	85.1	79.1	57.3

资料来源：陈耀、张军：《围绕核心竞争力进行结构大调整——西北大开发的产业结构调整与升级》，载陈佳贵主编《西北开发报告》，北京，中国社会科学出版社，2000。

因此，加快西北民族地区二、三产业的发展，实现产业结构由粗放、低度化向集约、高度化的转变，是解决西北民族地区城市经济产业结构不合理的关键之举。

### 第三节 城市经济管理是推动西北民族地区农村城市化的重要手段

城市经济管理是城市政府运用经济、行政、法律等手段，对整个城市社会生产和整个生产过程中的各项经济活动进行科学有效的决策、规划、指导、控制、协调、监督和服务，以维护城市经济的正常运行，获得最佳城市经济效益的过程。城市经济管理作为介于宏观经济管理和微观经济管理的中间层次，作为“条条管理”和“块块管理”的结合部，有其相对的独立性和完整性，在整个国民经济中起着一种承上启下的作用，对于促进西北民族地区农村城市化和整个国民经济的发展有着重要的意义。城市经济管理的任务就是要按照城市经济发展规律的内在要求，运用各种方法和手段，有效地组织城市的各项经济活动，建立一整套与社会主义市场经济相适应的城市经济运行机制，保证城市经济持续、稳定、协调发展。

#### 一、城市政府的经济管理职能

城市政府作为一级政权机关，管理经济是一项主要职能。城市政府的经济管理职能是一种外在的主观力量，其作用的发挥既可能强化城市的经济运行机制，增强城市的经济功能，推进城市化进程，也可能起到截然相反的功效。为此，应以社会主义市场经济为基础，以城市经济结构的合理化为出发点来构造西北民族地区城市政府的经济管理职能。

#### 二、西北民族地区城市经济管理的内容

##### （一）制定科学的西北民族地区城市经济发展战略

城市经济发展战略是指在对制定整个城市经济系统的各种要素及其外部条件进行分析和评估的基础上，做出城市经济在一定时期内所要达到的发展目标以及为实现这一目标所必须采取的措施和部署。涉及城市经济发展中带有全局性、长远性、方向性、根本性和现实性的问题，城市经济发展战略制定的正确与否，直接关系到整个国民经济和社会发展

战略的实现以及整个城市的发展。因此，西北民族地区城市政府要将制定经济发展战略作为城市经济管理的一项重要内容，选择一个最佳的城市经济发展战略方案。

首先，要纵观全局，确定一个科学的、符合西北民族地区实际情况的指导思想。一方面，要从西北民族地区生产力水平较低的实际出发，在整个国民经济和社会发展战略的指导下，适应社会主义市场经济发展的需要，合理组织西北民族地区城市的社会生产，增强西北民族地区城市的经济功能。另一方面，要着眼于城市化，使城市自身的发展与周围经济区域的发展相协调，按照社会化大生产的要求，实现全方位的开放，敞开城门，城乡互动，开展对外贸易，发展外向型经济。由于指导思想会对城市经济发展战略的制定以及城市经济结构产生全面而持久的影响，过去我国城市普遍以工业为主导产业，忽视了第三产业的发展，提倡“变消费城市为生产城市”，加速了城乡二元经济结构的形成，扩大了城乡差别和工农差别，尤其是把经济发展等同于经济增长，过分追求经济增长速度，使城市经济发展出现了许多失调现象。因此，确定一个科学的指导思想是制定西北民族地区城市经济发展战略的首要前提。

其次，要从西北民族地区的实际出发，选择好城市经济发展的经济战略目标。制定西北民族地区城市经济发展战略，除了要以整个国民经济和社会发展战略作为依据之外，还要充分考虑西北民族地区的自然、历史、社会、文化等各种具体条件，发挥优势，克服劣势，扬长避短，充分估价城市经济发展的内在潜力，为制定西北民族地区城市经济发展战略提供客观的依据，确立西北民族地区城市经济发展战略目标。选择制定西北民族地区农村城市化发展战略，其目标的核心内容是城乡协调发展，最终实现农村城市化和城乡一体化。

再次，要巩固基础，确定好西北民族地区城市经济发展的战略重点。战略重点是战略思想的集中体现，也是实现战略目标的根本环节。由于不同城市的具体情况各不相同，即使是同一城市在不同的时期，经济和社会发展的状况也在不断变化，因此，西北民族地区城市经济发展战略重点的确定也没有固定的模式。总的来说要以提高整个城市的经济效益为核心，选择那些对国民经济和城市经济发展具有决定意义的主导部门，以及那些具有基础性质的部门，尤其是能源、交通等制约城市经济发展的一些“瓶颈”产业和薄弱环节作为战略重点。

最后，要有的放矢，探索实施西北民族地区城市经济发展的各种措

施。要以优化城市经济结构为核心，确定实现战略目标的各种对策，尤其是对所选的城市主导产业，要实行倾斜政策，增加投入。

## （二）西北民族地区城市经济管理体制存在的弊端

城市经济管理体制是整个国民经济管理体制的一个重要组成部分，是在一定的经济形式和社会经济制度条件下确立的。由于我国传统的经济形式是产品形式，因此，传统的城市经济管理体制正是建立在这种新产品经济基础之上的，是适应高度集中、条块分割的产品经济而发展起来的一种集权型的经济管理体制。尽管这种经济管理对整个国民经济的发展起到了一定的积极作用，但是，随着经济的不断发展，这种管理体制本身固有的一些弊端也日渐暴露。

### 1. 管理职能的错位——微观管理取代了宏观管理

经济管理基本职能就是要进行科学决策、统筹规划、组织协调、监督检查和提供服务，对整个城市经济活动进行宏观的调控。然而，传统的那种权力过分集中的经济管理体制贯穿于城市经济活动的全过程，尤其是微观经济内部。城市各种经济管理机构重叠，部门林立，专业性管理部门过多，尤其是专业主管部门（公司）与政府和党委的许多部门在职能上交叉相当严重，承担着这些部门工作中的中转任务，工作内容无所不包，大量人员从事非业务工作。而综合经济管理部门力量薄弱，宏观调控不力，经济监督软化，导致职责不清、管理混乱、政出多门、相互牵制，使城市政府管了许多不该管、管不好的事，削弱了城市政府的经济管理职能。

### 2. 管理手段的单一——行政手段取代了经济、法律等其他手段

城市经济具有开放性、多样性与复杂性的特点，城市政府应采取灵活多样的管理手段来管理城市经济，特别是要通过采取以经济手段为主、并辅之以法律和行政手段来管理，使城市经济结构保持动态平衡。然而，传统的经济管理体制使得城市政府曾经采取指令性的行政干预手段来管理城市经济，而忽视经济手段、法律手段的运用。通过严密的行政系统、行政层次、行政区划，借助于各种行政性指令的发布、传递和下达，指挥和操纵着城市和其他经济组织的经济活动，割断了各个地区、各个行业和各个部门的横向联系，阻碍了专业化协作和城市经济的发展。同时也使城市管理部门容易滋长官僚作风，妨碍城市各种合理的经济活动的开展。

### 3. 管理目标的模糊——片面追求速度代替了提高经济效益

城市经济管理的目标是要获得最佳的城市经济效益，城市经济管理工作应围绕提高城市经济效益这个中心来开展，而不能片面追求经济增长的高速度。

## 三、西北民族地区城市经济管理体制改革的目标模式

我国已经加入 WTO，加快政府职能的转变势在必行。西北民族地区的城市政府必须适应中国加入 WTO 形势的需要，切实转变管理经济的职能，以适应社会主义市场经济发展的需要。尤其是要从过去那种主要精力放在订指标、批项目，逐步转到主要搞好统筹规划、掌握政策、组织协调、提供服务上来。在思想观念上，要从过去那种自然经济、产品经济的观念向社会主义市场经济的观念转变，树立竞争意识；在经济政策上，要从过去那种集权型、指令型的管理向分权型、服务型的管理转变；在管理方式上，要从过去那种直接管理、直接控制向主要通过制定经济社会发展战略、方针、政策来调控市场、引导生产经营的间接控制转变；在管理手段上，要从过去那种主要依靠行政手段管理城市经济向主要依靠经济手段、法律手段，同时辅之以必要的行政手段来管理城市经济转变；在管理目标上，要从过去那种片面追求经济增长速度向以提高城市经济效益为中心转变；在管理组织上，要从过去机构重叠、人浮于事向精兵简政、因事设机构及定编制转变。

经济生活需要良好的经济秩序，活而不乱是保证城市经济和整个国民经济稳定发展的基本条件。因此，城市政府也有责任防止和惩办在经济生活中有可能出现的忽视职工正当权益、阻碍公平竞争、危害社会公共利益的各种违法行为。这就要求西北民族地区城市政府在机构设置上要适应经济管理职能转变的需要，从机构设置的科学性和完整性出发，贯彻精简、统一、效能的原则，做到精而不缺，全而不杂。一是要对那些层次过多、机构臃肿的专业管理部门和综合部门内的专业机构进行合并，以消除那种分工不清、职责不明，常常发生扯皮、顶牛、互相推诿的现象。二是要充实加强决策咨询、信息服务、经济监督等部门的力量，转变综合部门的工作方式，提高城市政府的宏观调控能力，使城市政府的决策做到民主化、科学化、制度化，减少由于决策失误而给城市经济带来的损失。三是改革行政审批制度。适应加入 WTO 的要求，改革与发展不相适宜的审批办法，取消阻碍经济发展审批问题，实行一个

窗口对外。

总之，改革城市经济管理体制，建立一整套适应西北民族地区农村城市化发展战略和市场经济条件下城市化发展要求的城市经济管理体制，有利于增强西北民族地区城市经济效益，有利于推进农村城市化进程，从而为西北民族地区最终实现农业现代化、农村城市化、城乡一体化奠定基础。

## 第四节 中心城市是西北民族地区 农村城市化的巨大动力

经济发展的不平衡规律，无论对全世界各个国家或一个国家内部的各地区来讲都是如此。但是，经济发展的总趋向又应在更高水平上保持总体平衡，才能为经济发达地区或国家提供新的发展后劲，也才能弱化经济发展中的矛盾，为经济进一步发展创造条件。所以，经济发展不平衡与平衡的矛盾运动，是经济发展过程辩证法的主线。党的十四大确立了我国建立社会主义市场经济体制的目标，就决定了我们解决西北民族地区农村城市化的新办法，这就是以经济中心城市为发展支点，通过经济中心城市市场体系的培育和发展，使西北民族地区迅速形成新的发展机制。

### 一、经济中心城市的发展动力机制作用

#### （一）城市拓出了新的广阔的发展空间

经济中心城市是在城市的基础上衍变发展而来的。经济中心城市对其辐射区域的经济发展的动力作用，是城市一般作用在现代条件下的发展。城市从它产生的时候起，就表现出了对经济发展的动力机制作用。

第一，城市打破了人类原有的自然需求局限，开拓出了广阔的社会需求和市场需求空间。城市产生以前出现了人类第一次社会分工，即农业和畜牧业的分工，随着农业生产方式的建立，人类有了较稳定的食物来源，逐步脱离了饥饿这一死亡之神的魔影。城市产生以后，人们通过城市进行商品交换，发现了新的广阔的社会需求空间。有了新的需求，就为农业生产、畜牧业生产、农村手工业生产的发展注入了无尽的活力。

第二，城市打破了资源赋予的局限，促成了社会经济体系的形成。

世界各国各地区的资源赋予也都是既有优势也有缺陷的。城市的形成使各地资源赋予优势得以发挥，其劣势也可以通过交换得以弥补。正是在各地资源优势互补基础上形成了各种稳定的变换关系，这也就是社会经济体系，而城市则是经济体系上联系的环节。

第三，城市开拓出高效率、高效益经济的领域。别说现代社会中大工业和现代商业的效率、效益如何高于传统的农业，自从城市产生时聚集在城里的手工业、商业突破了大自然给农业规定的季节限制，人类就可以通过自身努力创造技术，利用商业机会提高经济效益和效率。可以这样说，是城市经济为人类在经济活动中能动性的发挥提供了广阔的舞台。

### （二）城市网络支撑着现代经济

城市化表现为城市相互间分工形成了等级不同又相互联系的城市网络。现代经济的运转就是依托着这星罗棋布的城市网络而进行。第一，国际化大城市、区域性中心城市、大城市之间的分工协作关系形成了一个国家或一个地区的经济发达区域。第二，中等城市和小城市帮助大城市实现着生产要素的流动与市场体系的辐射功能。中小城市在生产体系中为大城市配套，在生产分配中成为大城市生产要素的预备队和蓄水池，在生活消费中成为大城市市场体系的收缩或扩张体，在流通中成为大城市市场体系中的一个环节。正是中小城市的作用，才使大城市和经济中心城市在区域经济发展中居于领先地位。第三，小城镇联系着广大农村地区，实现着社会二元经济结构向在市场体系基础上的一元经济转化。现代经济要打破农村经济游离于国民经济和市场体系之外的格局，提高农业同国民经济和市场体系的关联度，实现传统农业向现代农业的转变，实现多数居民从在农村居住向城市居住的转变。在这一过程中，小城镇是城市大市场联结农村市场的枢纽，是农村居民向城市转移的主要空间。

### （三）市场体系的触角是发展的杠杆

经济中心城市对其经济辐射区域的动力作用，具体是通过市场来实现的。市场体系一方面将经济发展的外部要素传递、辐射到经济区域；另一方面，市场体系将经济区域的各种优势要素、资源和产品转化为各种不断增值的经济效益。城市特别是中心城市与市场体系是不可分割的血肉关系，城市特别是中心城市靠市场体系存在和发展，市场体系也只有借助城市体系而得以存在和运转。运用宏观调控和正确的计划手段对

市场体系运行作某些矫正，是经济学理论的共识。

## 二、经济中心城市在西北民族地区农村城市化中的示范作用

### （一）经济的示范作用

西北民族地区的众多省会城市、区域性大中城市、民族城市要在西北民族地区农村城市化发展中发挥示范作用，就是要把自然、历史形成的原有生产力梯度与现实的市场经济机制更加有机地结合起来。在这种市场机制内在结合与运行融为一体的生产力梯度的构建中，提高城乡生产力水平、人民收入与生活水平、经济实力与经济创新能力，将带动民族地区农村城市化的快速发展。

### （二）城市化示范作用

从目前来看，西北民族地区许多中心城市的城市化带动能力较弱。究其原因，一方面，西北民族地区大中城市很少，就连中等城市也不多，中心城市自身经济实力不强，难以很好地发挥大城市对中小城市和农村的辐射带动作用。另一方面，受西北民族地区传统的计划体制影响，人们的计划经济观念未从根本上改变，市场体系的触角无法从经济中心加速扩张，社会资源无法按市场法则加速运动，城乡二元经济结构是一道看不见的阻碍城市化示范作用的墙。只有逐步深化改革，解决这些问题，中心城市带动辖区内的城市化的时间才会大大缩短，对西北民族落后地区实施城市化带动战略才会顺利进行。

### （三）优势企业示范作用

优势企业对区域经济的示范带动作用主要表现在三个方面：第一，优势企业通过资本、技术、产品、人才协作，可以高起点地向要带动的经济区域移植生产力，使所带动的区域的生产力发展从高起点上起步，使生产力发展的整体态势呈超常规、跳跃式发展。第二，优势企业可能通过技术、人才各种形式的“外溢”，使“外溢”所指向的区域的生产方式迅速转轨。优势企业在发展中必然进行规模扩张，规模扩张中必然发生技术、人才“外溢”。在优势企业技术、人才的示范下，被“外溢”地区的生产方式必然发生历史性的转变。第三，优势企业可能通过对落后地区的资源，特别是人才资源的吸纳，使落后地区的人们也学会不断将潜在的自然优势转化为现实的经济优势。

西北民族地区的省会城市和一些区域性中心城市已依据各自的比较优势，确定了城市经济的支柱产业和龙头企业，如石油化工、有色金

属、轻纺工业、机械电子等，并以此为基础带动了相关产业的发展，在推进城乡经济一体化和城市化过程中发挥着巨大作用。

#### （四）人的生存方式变迁示范作用

从目前状况看，由于西北民族地区经济社会发展水平总体上还比较落后，特别是在广大农牧区，人的生存方式相当一部分仍以自给半自给的自然经济为主，传统而又落后，封闭而又僵化。在城市化进程中人的生存方式的现代化是一个重要方面。但是现有经济中心城市的生存方式示范作用还非常薄弱。在城市，人们普遍的生存方式还有待于从计划经济的生存方式中彻底解放出来，使市场经济的生存方式占统治地位。同时，西北民族地区传统的生存方式仍居于主导地位，加上农牧民普遍受交通闭塞和文化素质低下等条件的限制，学习和适应市场经济的生存方式的自我改造能力很低。所以，西北民族地区的经济条件面临城市和农村两个方面生存方式的重建的艰巨任务。从实践经验来看，城市生存方式的变革要靠深化改革建立市场经济新体制来解决；农村生存方式的变革要靠改善交通等基础设施，兴办适合各地特点的农村工业，用市场经济触角将农村各种生产同市场经济体系相联系，三管齐下可能会在促进传统生存方式向市场经济生存方式转变中取得明显的、根本性的成效。

总之，城市经济是西北民族地区城市化的主要推动力量。经济中心城市在城市经济体系中处于主导地位，是区域经济和农村城市化的增长极。西北民族地区经济中心城市通过集聚、辐射、带动、示范、调节、服务等功能的扩散发挥，能够从整体上推动西北民族地区经济的发展和城市化水平的提高。

## 第七章 改革开放是西北民族地区农村城市化的不竭动力

党的十一届三中全会以来，中国改革取得了举世瞩目的成绩。家庭联产承包责任制的实行，极大地调动了中国农民的积极性，发展了农村生产力，彻底地解决了中国人民吃饭问题，促使国家取消统购统销政策，从而唤醒了九亿农民的商品意识。农民开始按市场需求进行农业经济结构的调整，国内生产生活用品的计划供应制随之结束。但固化的中国二元经济结构，迫使农民创造了乡镇企业异军突起的奇迹，不仅改变了农村经济结构，乃至中国的经济结构，加速了农村工业化的进程，而且这种经济结构的变化又带动了劳动力就业结构变化，解决了农村剩余劳动力问题，从而也改变着中国的社会结构变化，这就是崛起的小城镇。小城镇为城乡一体化创造了条件，为西北民族地区农村城市化奠定了基础。这些伟大的功绩应该归功于改革开放。但也不能否认，中国的市场经济体制尚未完善，农牧区剩余劳动力大量出现并在潮水般流动，城乡二元社会结构还阻碍着城市化的进程，一些不适应的社会经济制度依然制约着发展，工农差别、城乡差别、城乡国民待遇差别等依然存在。所以，只有不断深化改革，才能为彻底解决中国的“三农”问题，为加快西北民族地区农村城市化的最终实现创造条件。

### 第一节 改革开放前西北民族地区社会结构状况

农村城市化并不是自发产生的，它既受一定的社会经济、政治、文化条件的制约和影响，又有其自身发展的内在动力和机制。众所周知，党的十一届三中全会以前，我国的城市化一直推行着逆城市化政策或是

社会经济一直处于割裂的“城市工业”、“农村农业”的二元社会经济格局，城市化水平严重滞后于国际同期水平。

### 一、改革开放前西北民族地区社会结构的二元性

二元结构是发展经济学对发展中国家经济社会特点的一种理论概括。这种理论认为，发展中国家的经济是由两种不同以上的经济部门组成的，一是传统部门，一是现代部门。在传统部门中，主要是自给自足的农业，还有简单的、零星的商业和服务业。而现代部门包括采用比较先进技术的工业、建筑业、近代化的商业和服务业，还有运用现代技术、按现代生产方式经营的大规模的农业。二元结构下传统部门与现代部门增长呈现出明显的反差，结果经常是两者之间的差距越拉越大，成为发展中国家经济社会发展的一个制约因素。中国改革开放之前的西北民族地区，其经济社会呈现出明显的二元性特征。其主要表现是：工业部门和农业部门的两极并存，城里人和乡下人两大社会群体两极共生。随着西北民族地区的工业化进程的加快，建设了一批现代工业城市，一些原有的城市也焕发了新的活力。西安、兰州、乌鲁木齐、银川、西宁等大中城市逐渐发展成了区域政治、经济、文化、科技等的中心。同时，西北民族地区还有大量的人口生活在传统农村、牧区，这里生产力水平较低，人口比较分散，缺乏科学技术，生活方式落后，还保存着传统社会的运行方式和运行轨迹。改革开放以前，人的身份等级的差异，其最主要的特征是身份差异，是身份等级间界限分明，进出规则清晰，一旦具有某种身份就很难改变。同身份的各社会成员间具有很高的同质性，而不同身份的社会成员则存在着社会地位、收入、声望、权力等方面的较大差异。一般地说，城里人和乡下人在收入、社会地位等方面的确存在着较大差距。

### 二、改革开放前西北民族地区社会结构的封闭性

改革开放以前，西北民族地区的社会形态带有浓厚的传统社会的特征。优越的社会地位和社会关系是由先赋条件决定的。计划经济体制下的户籍制度和劳动用工制度，不仅阻碍了社会空间的流动，而且也限制了社会要素的垂直流动。工人和农民、城里人和乡下人两大身份系列和地位等级上的社会成员具有很强的排斥性。

### 三、改革开放前西北民族地区社会结构整合方式的行政性

由于社会结构的板块式特征和封闭式特征，就决定了该地区难以发展出社会性的整合机制，社会要素之间的联系方式只能借助于强大的政府权力。由于经济生活和社会生活中的一系列有机联系被行政管理关系所取代，或被行政管理关系所割断，因而实现被行政管理关系所割断的社会联系的途径只能是靠更有力的行政权力。

除了以上几方面的特征外，西北民族地区的社会结构还带有传统农业社会结构的显著特征，如社会结构还有明显的宗法性特征。特别是在农村社会，建立在血缘关系基础上的宗法关系，往往成了社会等级结构的基础和人们社会关系的基础。家庭是传统农业社会的基本单位，其他社会结构要素基本上是从家庭衍生出来的，甚至人与人之间的关系、个人的社会地位等，也都是由家庭决定的。尽管“文化大革命”中“破四旧”浪潮、市场经济的发育对此已有很大冲击，但它却从来也没有销声匿迹，在一定条件下仍然对人们的社会结合产生着重要的影响。

## 第二节 改革开放构建了新型城乡关系

中国城乡关系就是指城市和农村之间的关系，包括政治、经济、文化等方面的关系，其中最根本的是经济关系。在西北民族地区，城乡关系是民族关系的一个组成部分，是诸多民族问题中的一个十分现实而又难以在短时期内解决的问题。

城乡二元社会结构的存在，产生了作为一种身份概念的农民，由此而形成中国最基本也最重要的社会分层：农民与非农民。进而划分了农村与城市的地域差别，城乡关系也就产生了。

### 一、农民工人是社会化的产物

“很少有哪个名词像‘农民’这样给农村社会学家、人类学家和经济学家造成这么多困难”，国际权威工具书《新帕尔格雷夫经济学大辞典》的农民（peasants）词条这样困惑地写道。在英语中，农民这个词有两种译法，即 Farmer 或 Peasant。从词义上说，Farmer 以 Farm 为词根，强调的是职业含义，它完全是一个职业概念，指的是经营农场的、农业的人。这种概念与渔民、工匠、商人等职业是并列的。而所有这些

的就业者都具有同样的公民权利，亦即在法律上他们的地位和权利都是平等的，只不过从事的职业有别，这是一个中性词。而 Peasant，一词源于古法语，系由古拉丁语 pagus 派生，该拉丁语词意为“异教徒、未开化者、堕落”等，这是一个贬义词，比起 farmer，它更强调身份的含义。

这两种不同的译法反映了农民这个概念的双重意义：一是身份的；二是职业的。职业上的意义众所周知，指长期直接从事农业生产的劳动者。那么身份的含义呢？身份的经典含义是由林顿在 1936 年提出的：“身份是在特定社会结构模式中所占据的一个位置。”<sup>①</sup>“归纳不同的社会学家对于身份的不同解释，主要有如下 6 种含义：在社会上的位置；在等级制度中的位置；一种继承来的社会地位；任何一种用客观的特点（如职业、收入等）测量的地位；声望；权利与义务的集合。”<sup>②</sup>简单地说身份就是地位的不同表述，在英文中，身份与地位是一个词，即 status。

无论是学术界还是社会生活中，人们对农民定义比较含混。有学者收集了社会上农民概念的 13 种定义，如农民是指居住在农村的人；农民是指属于农村户口的人；农民是指从事农林牧副渔生产的劳动者；农民是指与土地等农业生产资料结合并从事农业生产经营活动的劳动者，等等<sup>③</sup>。如此繁多的农民定义，归纳起来主要是从两个角度定义的，一是从职业角度，二是从户籍角度（也就是身份角度）<sup>④</sup>。在中国大多数人的观念中，农民主要是一个身份概念。如社会转型中农村产生了大批非农人员，1 亿在乡镇企业中的工人和 8 000 万在城市工作的原农业人员，他们的名字仍然脱不了“农民”这种字眼，如“乡镇企业工人”、“农民工”、“农民企业家”等都是改了职业却改不了身份的人。可见，他们之所以被称作农民，不在于他们的职业，而在于他们的身份。无论在研究中还是在日常生活的语境中，人们谈到“农民”时，联想到的都并不仅仅是一种职业，而且也是一种社会身份，一种生存状态，一种社区乃至社会的组织方式。确切地说，农民在公众心目中是被户籍制度固定在农村社区的，在城镇没有合法居住权，被国家保障体制排斥在外

① 林顿：《人类研究》纽约：阿波顿出版公司，1936。

② 李强：《当代中国社会分层流动》北京，中国经济出版社，1993。

③ 林后春：《当代农民阶级、阶层分化研究综述》载《社会主义研究》，1991。

④ 朱力：《准市民的身份定位》，中国人民大学书报资料中心，2001。

的群体。

大量农民工进入城市，这是二元社会结构下形成的居民与农民两个不同的群体第一次在城市空间的大规模的面对面接触，难免产生摩擦与碰撞。在计划体制下处于优势的城市居民群体，一时难以转变自己的观念，仍然以居高临下的态度对待准市民<sup>①</sup>，偏见的态度与歧视的行为体现在准市民的求职、生活、交往、教育、保障等各个方面，准市民与市民的不平等是一个客观的社会事实。准市民反映，特别是日常互动中部分市民对他们人格的歧视，给他们以巨大的心理打击，使他们对市民与城市产生反感，难以认同。准市民在心理上有受歧视感和地位低劣感，这在社会心理上形成了无形的屏障，阻止了准市民对城市与市民的认同、靠拢与融合。

在现实的情况下，户籍不可能一下取消，而是逐步放松，这就要采取类似国外移民条件的优选法，通过对准市民教育文化程度、职业技能、年龄性别、居住条件、经济收入等因素进行计分测量，筛选落户。与之相关的就是需要逐步割除准市民与土地的“脐带”关系，通过政策与制度的调节，对长久地生活在城市的农民工，通过以土地换户口、土地承包合同转让等措施，让农民无牵挂地居留城市。

当代中国依然是一个农业大国和农民大国，在实现现代化的过程中，农民问题不可能完全依靠农村自身消化，需要靠工业化与城市化来吸纳消化一部分。而只有解决了大量的农业人口转化这一最困难的问题，我国的现代化才有望实现。因此，对准市民的权利与利益问题，对准市民与城市及市民的融合问题，必须予以足够的重视。

虽然我国社会改革已经 20 余年，在城市管理体制方面的改革也有一些进步，以户籍制度为核心的城乡隔离政策也有所松动。但对进城的农民工人来说，一个根本性的事实就是：户籍制度、教育制度、保障制

<sup>①</sup> 民工潮给城市带来了一批特殊的市民。人们称进城打工的农民为农民工，这是一个介于农民和工人（或市民）之间的词汇。从职业上说，他们已不再是从事农业生产的农民，而是在城市从事第二、第三产业的工人；从身份上看，他们户口仍然留在农村，仍然是农民。这批人在城市生活了几年甚至十几年，但仍然是“无根”的特殊市民，我们将其称之为准市民。无论在学术界还是日常生活语境中，对农民的定义有两个含义，一是职业的，二是身份的，人们更偏向于从身份的角度理解农民。大批的农民工进城，在城市形成了一个新的准市民阶层，他们中的多数人将自己的身份定位在农村。而制度障碍、土地牵制、交往局限、社会歧视等因素，使准市民难以与城市和市民融合。长期的不融合会引发诸多的社会问题，影响城市化、现代化的进展。

度、人事制度、医疗制度等制度依旧，传统的城市管理制​​度仍然只承认稳定的居民，而不承认流动的农民工​​人，依然将进入城市的农民工​​人排斥在外。城市对农民工​​人经济制度上的接纳和社会制度上的不接纳这一矛盾依然存在。政策与制度对具有城市户口的人与农村户口的人仍然持有双重的标准；对前者是保护，对后者是限制。农民工​​人在城市可以“立业”，但不能“安家”。城市不能给他一个“户口”，意味着农民工​​人没有城市居民的身份，没有城市居民可以天然获得的一切福利待遇。哪怕农民工​​人在这个城市已经工作和生活了数年、数十年，永远是一位无根的漂泊者，与城市居民相比仍然是“二等公民”。这种现象在相对落后的西部及西北民族地区表现得尤为突出。这是对“二等公民”的偏见与歧视存在的客观基础。这种偏见和歧视的存在不利于农村城市化的发展。

社会学家注意到了不平等群体之间的这种摩擦与矛盾。美国社会学家萨姆纳提出，根据群体成员对待群体的立场和态度，可把群体划分为内群体和外群体。凡是成员感到自己与群体关系密切，对群体的归属感强的群体，就是内群体。内群体中的人可以产生一种同类意识，在群体内成员表现为合作、友善、互助、尊重。外群体，也称他群体，是与内群体相对应的一个概念，指凡是自己没有加入的、由他人组成的，或这​​群人与自己无关的群体。人们对外群体常常表现为冷漠、轻视或有偏见，尤其当内群体与外群体对立时。城市居民与农民工​​人有着鲜明的内群体与外群体的意识，分别站在各自的立场上，将对方视为一个与自己群体完全不同类的群体。市民与农民工​​人这两大群体自下而上在同一空间中，表面上是有所交往的，但在心理意识上，农民工​​人存在着高度疏离感，成为游离于城市的、既缺乏保护也缺乏约束的社会群体。

群体性偏见不是天生的，是后天形成的。在城市体制没有根本改革的情况下，长期生活在城市“福利城堡”中的市民，在天然的而不是通过努力获得的社会资源与竞争方面占据着优势，使得某些市民形成“一等公民”的身份优势意识。“一等公民”心态实际上已内化为一种城市的市民性格，许多有偏见或歧视行为的市民，他们可能并没有意识到自己对待农民工​​人的偏见与歧视，他们只是按照几十年来演化的“刻板印象”来判断事物。一部分市民将农民工​​人视作“外来人”，认为他们没有权利享受城市的优越条件，在心理上将“他们群”视作异类，在认识上表现出偏见，在行为上表现出歧视。尽管这部分市民的人数不

多，但是对这类歧视所造成的负面影响却不能低估。因为它容易使农民工人将这种态度误解为广大市民的一般态度，容易引起农民工人的反感，导致群体性摩擦与冲突。而与之对应的农民工人则用“我们群”来使处于不利地位的自身能够团结起来，保护自身利益。“我们群”会产生“我们感”的群体意识。尽管农民工人在心理上是竭力地反抗“二等公民”的地位，但在长期的二元结构现实面前，低下的经济社会地位迫使他们屈服于“二等公民”的意识。他们对“一等公民”夹杂着羡慕，更多的是相对剥夺感的不平衡心态。这种不平衡心态有可能会发展成为对抗城市与居民的破坏心理。

农民工人与城市居民之间的这种摩擦性互动，制度性歧视是主要的原因，但也有因农民工人的活动条件与自身素质的限制而引起的对城市生活的不适应。一是社会交往的局限性，二是文化适应力弱，三是“过客”心态严重。二元社会结构导致的城市居民与农民工人的社会地位不同，归根结底不是农民工人的素质问题，而是机会不同所致。尽管这些限制农民工人的政策、制度有其存在的历史性和合理性，但我们也要清醒地认识到它的局限性，即这是一种以牺牲农民利益为前提的不平等做法。如果经济制度与社会制度的歧视性政策不改变，歧视农民工人的客观因素存在，那么，在人们的思想观念中的偏见就不容易改变。我们要从城市化与现代化的高度，看待农民工人的城市适应问题，通过各方面的改革，将进城农民工人纳入正式的城市社会管理和服务体系之中，使他们成为一个既有保护又有约束的群体，化解城市发展中这一潜伏的矛盾源。

总之，农民工是二元经济结构下的农村分化的结果，他们的产生既是农村社会转型的标志，也是农村经济社会结构转化的直接力量。

## 二、农民工人构成了中国转型期社会的“三元”结构

农民工人数众多，存在时间较长，对社会影响较大，已足以构成转型期中国社会的第三元<sup>①</sup>。新三元的出现，将给城乡二元社会发展和农村城市化带来一系列的问题与挑战。

### （一）二元结构理论对中国现实社会情况解释的有限性

社会学界从二元经济理论得到启发，提出与二元经济结构相适应的

<sup>①</sup> “城市农民工构成社会第三元”的观点是由清华大学社会学系李强教授首先提出。

二元社会结构，即在发展中国家不仅存在经济上的现代工业部门与传统农业部门对立的二元结构，而且也存在城市与乡村、农村居民与城市居民相对应的二元社会结构。两个部门不仅存在相互隔绝，俨然构成两个对立的世界，而且还时常出现摩擦与冲突。中国也是典型的发展中国家，也存在经济与社会上的二元结构，但是中国的二元社会结构有自己的特殊性，即中国有不同于其他国家的户籍制度，将城市居民与农村居民划为两个在权利、义务与社会保障上不对等的社会集团，而且这种身份很难改变。确切地说，中国二元社会结构是一种二元分治的社会结构。

中国城乡分割的户籍制度始于1958年，在1957年以前，政府对城乡之间的人口迁移限制不多，基本上是自由的。但随着优先发展重工业战略的实施，政府对人口迁移控制越来越严格。在“一五”计划实施后不久，城市就无法吸收到城里谋生的农民，政府曾于1953、1954、1955、1957年4次发文指示，劝阻农民不要盲目地流入城市。1957年12月中共中央、国务院发布了《关于制止农村人口盲目外流的指示》，采取强有力的措施，禁止农民进城。自1958年后，由于急于向全民所有制过渡和“大跃进”使国民经济遭受巨大挫折之后，城镇自身劳动力都难以安排，粮食供应及生活设施都出现极度的困难，更谈不上为农村进城人口提供就业和生活机会。在这种情况下，政府实施彼此封闭的二元就业制度，即城镇中的“统包统配的低工资—高就业制度”和农村中无条件的“自然就业制度”<sup>①</sup>。1958年1月以主席令的形式颁布了《中华人民共和国户口管理条例》，将中国公民划分为“农业户口”和“非农业户口”两大类。与户籍制度相联系的是城市实行统包统配的劳动就业制度、城镇生活必需品计划供应制度、城市居民系列福利制度；广大农村居民自然就业、生活必需品与福利取之于所在集体——公社、大队或乡、村。同时，农村居民不准到城市就业。不准农村居民入城就业一直到1984年才废除，但是这种户籍制度却一直维持到现在。

中国改革开放后，一大批农民离开自己的土地与家园到城市里工作，这些人主要是靠第二产业——工业和第三产业——服务业生活，不再依靠第一产业——农业。但是这批进城的农民从身份上说仍是农民，他们在家乡农村中仍有一份他们自己要耕种的土地。城市社会对他们是

<sup>①</sup> 辜胜阻：《当代中国人口流动与城镇化》，武汉，武汉大学出版社，1994。

“经济吸纳，社会拒入”。怎样在社会结构理论上对待迁移至城市里的人数庞大的农民工群体，这是二元结构理论所无法解释的。

根据中国的人口迁移政策，国内经济学家曾将中国的人口迁移模式分三个阶段，一为自由迁移阶段（1949—1957年）、限制迁移阶段（1958年—1983年）和半自由迁移阶段（1984年以来）三个阶段<sup>①</sup>；从社会结构来看，我们认为中华人民共和国成立后的二元社会结构也可根据人口迁移政策分为三种类型，1949—1957年为弹性的二元社会结构，1958—1983年间属于刚性的二元社会结构，1984年以后则是刚性与弹性兼有的二元社会结构，即半刚性、半弹性的二元社会结构。这实际是一个三元分治的社会结构类型，因为农民工已构成一个相对独立的社会结构单元与社会管理单位<sup>②</sup>。

## （二）城市农民工问题存在的长期性

截至1998年底止，中国总人口有12.48亿，其中乡村人口为8.69亿，劳动力约4.7亿<sup>③</sup>，有关专家估计，中国农村只能容纳2亿劳动力，乡镇企业能容纳1.3亿，剩余的劳动力只能是向外转移，而且中国每年还新增劳动力约有1000多万，其中有700多万是在农村。

面对农村庞大的剩余人口，中国城市没有能力在短时间内就将这些农村剩余劳动力吸收过来并转化为城市居民；单靠农村全部实现就地消化也是不可能的。因为，即使在农村乡镇工业迅速发展的80年代也只吸纳了不到一半的农村剩余劳动力；与此同时，不可避免地要向城市转移。不论是“离土不离乡”、“进厂不进城”的农村工业化道路，还是“离土又离乡”、“进厂又进城”的异地转移城市化道路都是中国农村城市化道路不可缺少的两种途径，这也是农村城市化过程的普遍规律。

目前，我国已经到了城市化的关键时刻。2000年，先后有广东、辽宁、四川、陕西、江苏、天津等省市在全省（市）或部分城区放开小城镇户口，允许农民到城镇置业落户。这种松动是极其有限的，开放的对象只是一些小城镇，都要求入户的农民“在小城镇有合法的固定的住

① 杨云彦：《中国人口迁移与发展的长期战略》，武汉，武汉大学出版社，1994。

② 受刘易斯二元理论启发与影响，中国经济学界也曾提出转型期中国经济的三元结构，即农业传统经济、农村乡镇工业经济、城市现代经济（见《中国的三元经济结构与农业剩余劳动力转移》，载《经济研究》1994（4））；中国社会学界曾提出与此相适应的三元社会，但新三元仅指就地转移的乡镇企业农民工。

③ 国家统计局：《中国统计年鉴·1999》，北京，中国统计出版社，2000。

所，合法稳定的职业或者生活来源，实际住在小城镇”<sup>①</sup>。但是，吸纳农民工最多的大城市则没有向农民开放。因为中国大城市早以达到人口饱和状态，再大量吸纳人口，只会导致更为严重的“城市病”。目前，中国城市化面临两难选择，一方面城市化是必然趋势；另一方面是大量农民进城会引发诸多的社会问题，如农民大量进城可能引起城市居民的恐慌，农村土地大量抛荒等。所有这些问题都不是能在短时间内就能解决的。

政府虽然不能给进城农民一个合法身份，但农民还是持续不断地来到城市里寻求经济机会。因为，城乡差别的存在与继续扩大是导致农民不断地向城市流动的外在“拉力”，而农村里人多地少，经济收益低微，则是农民外出内在的“推力”。如果户籍不取消，中国的“民工潮”至少会再持续三四十年左右。

农民工是中国社会中一个庞大的流动群体，是社会流动的主体。中国流动民工总数8000万人至12000万人之间<sup>②</sup>。由于庞大的人口自然增长率作用，每年新增就业人口1000万人，其中在农村地区就有700多万人左右。中国农民工是一个在不断增长的群体，如果将在城市就业的农民工与本地城镇中的“离土不离乡”的农民工相加，则人数超过2亿多人，接近于中国城市居民的人口。

### （三）农民工与其流出地农村社会的关系

农民工在城市里是处在社会的底层，但在其流出的家乡农村则享有较高的社会地位，是乡村社会发展的希望<sup>③</sup>。这主要表现在：第一，由于参与流出的农民都是有一定文化的青壮年，因而他们都是农村社会中的“精英分子”。第二，外出农民能给家乡带来比农业生产更多的收入，因而他们是农村社会的“能人”，是家庭经济的希望。第三，外出流动的农民因流动而使自身人力资本得到提高，即扩大视野，增长了见识，不少人还掌握了一门或多门技术，这是不流动的农民所无法比及的。第四，外出农民认为外出经历有助其在家乡创业，“农民工潮背后

① 方三文：《农民能不能进城》，载《南方周末》2000年12月。

② 蔡昉：《中国流动人口问题》，郑州，河南人民出版社，2000。

③ 杜鹰、白南生等：《走出乡村——中国农村劳动力流动实证研究》，北京，经济科学出版社，1997。

将有一个创业潮”<sup>①</sup>。

但是，由于长期在外流动，深受城市社会文化的影响，使他们在一定程度上已被城市文明所同化，当他们再次回到农村时，他们当中的一些人已无法适应农村社会生活，不得不继续选择在城市中生活。这部分人已经不能成为农村社会发展的人力资源。

鉴于以上原因，目前学术界对于农村流出人口对流出地的影响存在着截然相反的两种观点：一种观点认为，农村人口流出对于农村发展是有利的，这是一种“现代化理论”的视角。另一种观点认为不利，认为支撑乡村可持续发展和文明转型的资金、技术、知识、人才和需求等资源大量向城市流失，乡村社会发展所需的资源严重匮乏，从而使乡村发展陷入困境<sup>②</sup>。这实际是一种“依附理论”的视角。笔者认为，从农村发展的角度来说，农民参与社会流动进城，最终结果就是有利于农村社会进步，持悲观看法的观点是站不住脚的。

#### （四）农民工人与城市社会之间的关系

##### 1. 农民工人整体上处于城市社会的底层，是城市社会中的边缘群体

农民工人在城市社会的底层地位是指城市农民工人经济与社会地位低下；而城市边缘群体，是指在城市化过程中，进城后的农民未能完成城市化，未被城市文化所接纳，而是处在城市文化的边缘。城市农民工人在城市社会中的底层地位与边缘群体是中国城乡二元社会经济结构在转型期的必然产物，这不仅是因为农民工人在自身文化素质方面不如城市居民，更主要是由城市户籍制度与用工制度决定的。农民工人在城市社会中受到社会发展的先天性制度的整体排斥<sup>③</sup>。

农民工人作为非城市居民，不享有城市居民所拥有的住房、医疗、失业、义务教育、养老等方面的社会福利。最核心的差距在于失业保障方面，城市居民在失业期间有失业补助，但农民工人却没有。不仅如此，如果一个农民工人长时间在城市中找不到工作，他就很可能丧失在

<sup>①</sup> 国务院发展研究中心“农民流动与乡村发展”课题组：《农民工回流与乡村发展》，《中国农业经济》，1999（10）。

<sup>②</sup> 徐勇：《挣脱土地束缚之后的乡村困境及应对——农村人口流动与乡村治理的一项相关性分析》，载《华中师范大学学报》，2000（2）。

<sup>③</sup> 李强：《中国城市中的二元劳动力市场与底层精英问题》，《清华社会学评论（特辑）》，福州，鹭江出版社，2000。

城市里的居住权。

在职业选择方面，农民工只能从事城市居民不愿从事的“脏、累、苦、险”等职业。在工资方面，城市居民就业的工资与福利一直由政府有关部门做出客观的规定，在用人单位得到强制性的执行，具有先天的保证性，而农民工则没有这样的规定。他们被视为体制以外的“三不管”群体，由老板与用工单位自行决定农民工的收入。在这种没有强制标准的情况下，用工单位为了自己的利润总是尽可能地压低雇用人员的工资，福利待遇也近乎无。中国农民工劳动力市场一直是处在供大于求的状况，用人单位在压低工资之时，也不愁雇不到人。农民工也没有自己的工会组织，工资被压低、社会福利待遇近乎无等问题也就没有机会与组织向用人单位提出交涉。当前有关部门对非公有制经济的运行缺乏应有的监督管理，使得劳动力市场普遍存在超时间工作、超强度劳动以及严厉的厂规厂纪和较低的薪酬，近乎无的社会福利等现象的存在。

## 2. 农民工群体与城市社会之间的矛盾与冲突

在社会生活中，农民工经常受到城市居民的歧视，有时还被认为是城市社会治安、卫生及交通状况恶化的制造者，因而他们与当地居民交往较少，城市居民与农民工之间界限分明。为了能在城市社会生存，他们经常是同乡聚集在一起。不少农民工在城市里的就业，不仅非正规就业，甚至还是违规、违法就业。一些农民工在城市里难以谋生，还干起违法犯罪的勾当。

由于城乡差距的显著性，进城农民工的“相对剥夺感”极易产生<sup>①</sup>。有一些农民工因在城市谋生中屡屡受挫，内心中滋生出一股反城市社会的心态。这种反城市社会的心态的冲突对象不是针对某一雇主而言，而是针对所有的城市居民。因此，国外一些社会学者指出，发展中国的社会矛盾往往是城乡之间的矛盾。但对中国来说，这种矛盾的对峙点一方不是来自农村居民，而是来自已经进城的农民工。

### （五）农民工群体的存在有利于新型城乡关系的形成

对于农民工群体的兴起，其积极意义是多方面的，有关的论述也比较多，在此不再重复。本书只想说明的一点是，农民工群体的兴起，有利于打破传统的二元社会结构，对加快农村城市化，推动城乡社

<sup>①</sup> 李强：《关于城市农民工的情绪倾向及社会冲突问题》，载《社会学研究》，1995（5）。

会的发展都具有积极的意义。至于它的负面影响则是前进中的一个暂时性问题，如农民工人在城市里所引发的社会治安管理问题、与城市居民竞争就业岗位问题。

当前城市农民工工人存在的两大困扰，一种是他们和宏观体制结构的矛盾，即他们的转移作为一种既有的社会现象还没有得到制度的确认，对于中国农民工工人问题不是仅仅给予农民工工人一个市民待遇，即城市户口。户籍制度改革是一个宏观制度问题，它也是一种渐进的改革过程，这不是在短时间内就能解决的。另一种是他们的微观生存问题，即城市农民工工人作为一处独立的社会主体在新的社会位置上遇到了种种权益的损失，这是一个亟待解决的问题。农民工人是城市社会中的弱势群体，如果不解决这方面的问题，那么纵使给农民工工人以市民待遇也改变不了其自身的处境。目前城市农民工工人的微观生存问题非常突出，主要有：工时过长，劳动条件差，随意拖欠和克扣工资，外来民工在城市里的生产经营活动时常受到种种干扰，基本人身权利得不到保障，子女受教育困难以及城市用工政策的制度性排外等。有的学者认为，城市对农民工工人的“集体排他”制度应该修改，应让农民工工人中的精英群体有上升的渠道。<sup>①</sup>因此，当前首先要解决的是农民工工人的微观生存问题，而不是给城市农民工工人一个城市户籍。

城市政府应当帮助城市农民工工人成立自己的组织——工会，或将农民工工人中的代表者纳入到政府组织中去，把农民工工人从原始的地缘组织和血缘组织转移到正式的社会组织中来，将城市农民工工人的利益表达渠道合理化、制度化。同时，各地政府要制定完善的保护外来民工的法规，采取有力措施，坚决打击各种侵犯城市农民工工人利益的违法行为，切实保护城市农民工工人的合法利益，加强有关对农民工工人的社会保障制度建设，使他们能在城市社会中不仅有生存的空间，而且还有发展的余地，化解一些农民工工人对城市社会的对立情绪，促进三元分治的社会结构早日结束。

### 三、非农化村庄是中国特色农村城市化的自然选择

非农化村庄是农村城市化发展过程中粗放型城市化自下而上选择的结果，非农化村庄普遍存在缺乏实现与更大社会整合的内在素质与结

<sup>①</sup> 张兴杰：《跨世纪的忧患》，兰州，兰州大学出版社，1998。

构。其中，封闭性利益共同格局是缺乏社会延展性的根本，单位化倾向是缺乏社会延展性的结构因素。加快推进西北民族地区农村城市化，就有必要对这种中国特有的农村非农化现象进行考察研究，加快非农化村庄社区组织的构建，增强非农化村庄的社会延展性，加快非农化村庄的社会整合，形成开放和谐的城乡关系。

改革开放二十多年来，在农村的自然城市化过程中形成了规模不等、遍及全国各地、尤以城市周边与发达地区为甚的非农化村庄。这些难以计数的村庄的出现无疑是神州大地展示改革开放成果的一道亮丽的风景线，但同时也产生了使城乡改革走向纵深而无法回避的问题。就目前的非农化村庄社区组织的构建而言，普遍性地存在缺乏实现与更大社会整合的内在素质与结构。非农化村庄组织构建基本上是在自发的粗放型城市化背景基础上自下而上选择的结果，是在更多地基于原有背景基础上的选择与创新，而非更多地基于发展前景基础上的选择与创新。非农化村庄组织的这种构建取向极大地影响了村庄自身乃至整个城乡格局的未来走向，所以值得我们关注。

（一）封闭性利益共同体格局是非农化村庄社区组织缺乏社会延展性的根本

村庄的非农化过程就是农村城市化过程，也是村庄土地的非农转化过程，同时也是农村社区社会整合的过程。随着农村非农化程度的加深，农村集体经济会随之不断发展壮大。这种在新条件下村集体重新获得活力与地位的现象有人冠之为新集体主义。如果从理性的角度来透视新集体主义，它的确有许多值得肯定之处，如在重新调动村社区资源、规范村社区管理、推动村社区公平发展等等方面都有至少暂时难以替代的积极意义。但如果从更为理性的角度来审视，我们会发现，新集体主义主要是建立在具有封闭边界村社区利益共同体的现实之上的，而这种基础本身成为限制村社区组织进行广泛社会整合的决定性因素。

封闭性利益分配格局的形成主要是源于以下两个相互联系的因素：第一，拥有村庄土地权主体构成的封闭性在相当程度上决定了非农化村庄权益分配的封闭性。农村土地所有权在村社区，村社区包括两个具体层面，即自然村社区和行政村社区，前者更多地反映出地缘与血缘关系，而后者除了反映地缘血缘关系外则更多地包含制度性因素。在我国现行土地政策中，确实规定了土地归最基层的自然村所有，正因为如此，在非农化程度低的地区，特别是在西北民族地区，村社区实体边界

更接近自然村。在非农化程度高的村庄，行政村则成为更具实体性的单位，其中的缘由并不深奥。国家为了在宏观上控制土地的使用，同时还规定了自然村不具有改变土地使用性质的初审权，而行政村则具有这个权利。正是这个制度性的差异使行政村拥有了实际上的决定权，因为村庄在其非农化与自然城市化过程中，在某种程度上可以说就是变农业用地为非农业用地的过程，所以这种权利的重要性是无可置疑的。谁掌握有非农用地的控制权，谁就有可能成为动用社区资源、组织合作事宜、进行社区利益分配的主体。可见，土地权在非农化村庄形成中的突出功能。与此相适应，个人能否成为村社区组织一员基本上也是与其是否享有村庄社区的土地区权而天然规定的。第二，村籍制度使村庄利益边界得以固化。村籍制度的共同点是以各种名目保证村组织成员在就业、入学、医疗、收入分配各方面的独享权或优先权。实际上，村籍制度就是实现村社区利益自我保护，从而使村社区资源不致外流的控制机制。由此而不难理解，越是发达的非农化村庄，村籍制度往往越加完善。虽然不同村庄中，村籍制度包含的具体内容千差万别，是否拥有土地权却往往是村籍制度中区别对待的分水岭。从这个意义上可以说，村籍制度是土地权封闭性的派生物，但它一旦产生却又成为强化村社区利益格局封闭化的催发剂，“一村两制”因此而成为非农化村庄的普遍现象。

与土地权密切相关的村庄封闭性利益格局是制约村社区社会整合的根本。首先，由于村社区利益与土地权的强相关性，非农化村社区发展与土地非农化及升值的强相关性，土地资源无疑是村社区相当重要的资本与资源。然而，任何村域内的土地资源都是有限的，村庄非农化过程中，随着农村非农产业的发展，土地不断转化为非农物业，一旦实现这种转化，土地往往不具有再生性，随着村社区土地资源的枯竭，一些村社区组织本身的权威性可能会由于资源的丧失而受到影响。更多情况下，土地转化为“实物”与资金，成为村社区可以带来效益的物质资本，由此而强化了村社区组织的资源与权威。不论是前者还是后者，其实都是非农化村庄演变自然逻辑，都共同反映了土地对村庄发展的约束。尽管村庄的经济社会发展需要对外扩张、需要适应市场竞争，但是囿于与土地权相关的约束往往会产生出一系列的连带制约，而所有这些连带制约在实际操作中又会程度不等地限制村社区组织的社会参与。其次，由于村益权不仅与土地权相联系，且一般还以村籍制度形式规定下来，因而必然带来村社区组织内外社会资源流动的障碍。许多非农化村

庄中，从事各种职业的外地人一般都超出本村人口数，而这众多的“外地人”却被视为村组织外的“次等居民”而无法纳入村制内，更难以分享村益的平等待遇。实际上，任何现代组织的健康发展都需要在与外在环境与资源进行广泛交换及互动中来实现，否则，这种组织的发展只能是断裂性的。

(二) 单位化倾向是非农化村社区组织缺乏社会延展性的结构性因素

单位制组织的突出特点是单位办社会，单位既是人们的就业场所，同时又是人们生活满足、福利供给的场所。改革开放以来，城市单位因高度的功能内卷化与人员内卷化而在社会体制转轨、经济转型背景下成为企事业单位进一步发展的结构性滞后因素。

令人忧虑的是，农村城市化过程中，许多非农化村社区组织在其自觉不自觉的构建中都倾向性地出现了村庄单位化现象。

村庄中的单位化趋向一般在非农化初期就初显端倪，随着非农化程度的提高，这种趋向愈显突出，“村办社会”成为许多非农化村庄最合适的写照。一些发达地区不仅村办企业、市场、学校、医院、幼儿园、养老院等机构一应俱全，而且还具有相当的水平与规模。某种程度上可以说，非农化村庄的单位化现象是在自然城市化背景下村落组织发展的一种自我选择。直接层面上看，村庄资源独享性正是村社区组织单位化的关键因素，亦即村庄单位化倾向是封闭利益共同体格局在村社区组织结构中的延伸。村庄的非农化、村庄工商服务业的发展给村社区组织带来了巨大的收益，而村庄收益权的封闭特征又决定了收益的分配再分配基本上是在村社区共同体内部进行的，这正是非农村庄单位化的内因。从更宏观的视野看，村落的单位化实际上与我国城市化的整体格局联系在一起。城市化过程中，村庄在区域中的功能是逐步建立并不断调整的，这就要求有相应经济结构、人口结构、用地结构、基础设施等与之相配套，村社区组织的功能利益结构也必须在此基础上形成才会合理化。然而，近二十多年来，我国农村城市化普遍带有强烈自发性倾向，主要是一种自下而上的推动，这种粗放型城市化的总体形势必然给组织结构的构建带来许多负面影响。许多地区的城市化的确缺乏长远与总体基础设施构架、人口迁移与土地使用规划，存在严重的基础建设滞后，人口迁移与土地使用处在分散的自发半自发状态，并导致一系列相关问题。这种情形下的村庄社区组织构建显然是一种缺乏外部空间合理化支

持的构建，因而也只能是村庄封闭取向的构建视野。也就是说，在这种城市化背景之下，村庄发展的自然选择倾向便是通过完善自身内在的分配与再分配机制来弥补外在功能扩展受阻的缺陷。在此，值得一提的是，村庄单位化倾向还有主观决策方面的因素。即使在一些被认为“有序”的城市化格局中，背后包含的却是“无序”的因素与问题。具有封闭边界的全能型村域共同体以及由此而产生的村社区成员对其的依赖性则与城市单位制约组织具有异曲同工之妙。随着村域经济社会事业的发展，村社区与村域外的联系边界会越来越模糊化，联系的范围会越来越拓展化，这就客观上要求村社区组织具有更强的实现外在社会整合的内在结构，但村社区组织的单位化倾向及与此相联系的内倾型发展则与这一客观发展要求恰好背向而走，这会给社会大市场、大分工、大区域功能合理化的发育与完善带来滞后性的影响。总之，无论从村社区组织单位化现象的内在因素还是宏观背景看，都存在制约其社会空间扩展的共同性问题。

非农化村庄由于刚刚从充满乡土特征的农业社区延续而来，其相应的组织特征之乡土本色应是难以避免的本质属性，村社区组织缺乏社会延展性就是这种本质属性的反映。因此，如何根据农村城市化的发展前景与社会适应进行恰当组织定位与构建就显得极为重要。

#### 四、西北民族地区从封闭到开放的城乡关系

在长期的二元社会结构下，西北民族地区城乡处于封闭的状态。改革后，从人民公社制度的瓦解到统购统销制度的取消，又到城市劳动就业和社会福利制度乃至户口管理制度的改革，开始了城乡二元社会结构的不断演变过程，城乡关系越来越松动，城市也变得越来越开放，农民工人开始了在城乡之间的社会结构的流动过程。

在西北民族地区由于城乡户口管理制度和城市劳动就业与福利制度的继续存在，二元社会结构的界线并未消失，这就使农民到工人的转化停留在中间状态。也就是说，城乡之间实现了交流和开放，但还是有限的交流和开放，还主要是以农民工人流向城市打工为标志的交流和开放。虽然这种交流和开放已经是中国社会的一个重要进步，但城乡之间的结构性矛盾只是有所缓和，而并未消除。西北民族地区发展中的许多问题，特别是农村问题、农业问题和农民问题同全国一样都与此有关，现有的城乡二元社会结构已成为当前经济社会持续稳定发展的桎梏，是

目前农村诸多问题长期解决不好的症结所在。

衡量城乡之间交流和开放程度的重要标志是工农业产品的市场交换和城乡之间的人口流动，在人口流动中，重要的是农村人口转移到城市的数量，特别是农村人口转化成为城市人口的数量，也就是农村的城市化问题。这就涉及户口管理制度的问题。西北民族地区户口制度的改革，应实行工作地管理的原则，它包含两层意思：一是找工作不看户口所在地；二是找到工作后，就在工作地将户口管起来，劳动合同和户口一起办理<sup>①</sup>，个体经营者的营业执照和户口一起办理。近期目标是：大力加强流动人口的管理，实利用工制度（固定工、合同工、临时工）与户口类别（常住户口、暂住户口、临时户口）的弹性挂钩，打破过去长期实行的单一的常住户口和固定工的单一模式，适当调整户口政策，全面实行证件化管理。远期目标则是实现公民居住地的迁徙自由<sup>②</sup>。相应的效果措施应以改革城乡分离的户籍制度为目的，建立有利于劳动力自由流动的机制，采取逐步放开、分类管理的方式：①全面放开农村小城镇户口，实行身份证登记制度。②基本放开县城和县级市的户口限制，实行弹性户籍管理制度，户口与人随走随迁随落户。③大幅度放开中等城市的户口管理，对进城农民实行“绿卡”式地方户口。④适度放开城市的一些专业领域，实行身份证、申请居住证与长期有效的就业证“三结合”的制度<sup>③</sup>。国家公安部已制定了改革县以下小城镇（含县城）户籍制度的新办法，规定只要具有稳定的职业、稳定的收入、稳定的住处等条件，农民即可在城镇落户。当然，我们也看到一下子取消西北民族地区城乡户籍管理制度还不现实，应首先从农村小城镇开始放开以及实行多种户口形式（常住户口、暂住人口、临时户口等），包括地方城镇户口等，都是比较稳妥而积极的选择。随着户口管理制度的逐步改革以及城市就业制度、住房制度、公费医疗制度、养老保险制度等方面的不断改革，城乡二元社会结构必将越来越趋向消失，退出它曾经起过积极作用后来又起到消极作用的历史舞台，城乡关系会在这一进程中从封闭通过交流走向开放，直到实现城乡的融合。

① 陈乃醒：《如何加快农业剩余劳动力转移速度》，见《光明日报》1994年10月21日。

② 丁水木：《现行户籍制度的功能及其改革走向》，见中国人民大学报刊复印资料《人口学》1993（1），91页。

③ 安徽省委政研室：《关于安徽省“民工潮”的调查与对策建议》，载《中国农村经济》1994年（1）。

在经济转轨和社会转型期，加快推进西北民族地区农村城市化，全面实现我国经济社会的良性运行、协调发展和社会稳定，必须尽快促进城乡结合部的社会稳定发展。推行城市社区管理体制，正确处理不同性质的矛盾，加大对流动人口的管理力度，是发挥城乡结合部的积极作用，加快农村城市化、实现城乡一体化的有效举措。

## 五、城乡结合部的“边缘社区”特性

城乡结合部社会属性和管理体制的交叉性、空间的动态性和人员构成的复杂性等决定了城乡结合部“边缘社区”特性。由于它不仅在推进城市化进程、创造城市新的经济增长点等方面作用突出，而且体制性矛盾、利益冲突、观念碰撞和扰乱经济秩序、群体上访等影响社会稳定发展的问题集中，各种违法犯罪问题突出。所以，在推进农村城市化进程的关键时期，急需实现城乡结合部社会稳定与发展。

### （一）城乡结合部的“边缘社区”特征

#### 1. 社会属性与自然属性的不统一性和交叉性

城乡结合部的社会属性由一定的社会制度、社会管理体制决定，自然属性则是其生产力水平、产业构成、居民职业构成等经济社会发展水平的反映。现在仍然沿用城乡二元社会结构模式，通过行政的、政策的手段，把社区划分为城市与农村两大社区。因此，虽然城乡结合部已经实现了产业的非农化和居民职业构成的非农化，但是其社会属性依然是农村社区，造成这一地区的社会属性与自然属性的不统一。与此同时，城乡结合部在行政区划上属于城市的“区”组成部分，在这种意义上它应当属于城市社区；但是，它作为城市“区”的附属乡镇，其乡镇定位意味着它的社会属性属于农村社区，这带来了其社会属性的交叉性。社会属性与自然属性的不统一，特别是社会属性的交叉性，成为城乡结合部“边缘社区”的本质特征。

#### 2. 管理体制的交叉性

城乡结合部社会属性的交叉性决定了，一方面它作为城市社区的组成部分，必须接受城市政府的领导，应当在城市社区管理体制下运行；另一方面它属于农村社区管理体制，这构成了管理体制的交叉性。城市与农村“二元管理体制”并行存在、共同发挥作用，构成了城乡结合部“边缘社区”的另一特征。

### 3. 空间上的动态性

西方学者在研究城市郊区问题时指出，它是“城市边缘的新社会空间”，是一个渐变过程，昨天的新郊区变成今天的成熟郊区，以致明天的老郊区和内城。从我国城市化建设实践来看，随着城市扩张，实际上城市郊区就是处于这样一个不断演变的动态过程中，而城乡结合部作为老郊区，一方面随时可能从郊区转变为市区，成为真正意义上的城市社区组成部分；另一方面又会有部分村镇转变为新的城乡结合部地区，成为“边缘社区”的新主体。动态性成为城乡结合部“边缘社区”又一个基本特征。

#### (二) 城乡结合部“边缘社区”发展的重要性

##### 1. 城乡结合部的经济社会发展过程，就是农村城市化发展过程

城市郊区化已经成为城市建设发展的一个基本趋势。城市郊区化，带来了城乡结合部的三个变化：第一，其作为城市对外扩展的前沿，首先要成为承担城市功能对外转移的主要载体，尤其是大量的城市产业的转移，必然进一步提高其生产力水平、产业的非农化水平，提高其城市化水平和现代化水平；第二，在城市郊区化的过程中，原有的部分城乡结合部地区会逐渐成为城市社区的组成部分；第三，城市郊区化带来的农村社区—新郊区—老郊区（城乡结合部地区）的梯次演变过程，是一个连续的和不间断的过程。而在且随着农村城市化已进入高速发展阶段，这种梯次演进过程也将不断加速，意味着必然会有部分农村社区快速的从非郊区变成城市郊区和“边缘社区”，迅速提高城市化水平。而城乡结合部的这一经济社会发展变化过程的实质，就是城市化。因此，从这种意义上说，城乡结合部的建设发展过程，既是其自身实现城市化的过程，也是农村的城市化过程。

##### 2. 城乡结合部是我国的另一工业中心，创造了城市新的经济增长点

第一，城乡结合部是城市之外的另一个工业中心。列宁指出：“除了城市之外，具有工业中心的意义的，第一是城市近郊，它们并非总与城市算在一起，它们包括着大城市周围日益扩大的区域。”<sup>①</sup>“城市近郊，大城市近郊往往是相当大的工业中心。”<sup>②</sup>列宁的重要论述表明：城乡结合部是又一个工业中心，是城市的另一个经济中心；城乡结合部经济与城市经济具有内在的密切关系，不仅加强了城市在经济上的聚集功能，而且它依托于城市、服务于城市的经济特

征，和自身所具有的巨大发展活力和潜力，对城市的经济发展贡献突出。第二，城乡结合部创造了城市新的经济增长点。城市化过程中城市的经济、产业、功能对外扩张，这只是一种表象，其目的在于合理、优化城市经济结构，寻找新的经济增长点，进一步增强城市的经济集聚功能。这使城乡结合部在城市经济发展中的地位日益重要，成为城市新的经济增长点。从我国改革开放的实践来看，在城市的产业发展重心、产业布局和城市经济发展功能对外转移过程中，城乡结合部不但是城市对外扩张的主要载体，并且自身实现了商贸业、房地产业、现代工业等二、三产业的超常发展，经济地位日益突出，成为城市辐射、带动周边地区经济发展的核心区域，成为高新技术集中应用和新兴产业迅速发展的地区，成为城市经济发展中最具活力、最有发展潜力的新的经济增长点。这表现为：<sup>①</sup>城乡结合部成为各大城市工业园、高科技园区、高新技术开发区的主要建设区域，这既推动了城乡结合部的产业结构升级，又推动了城市经济结构的合理化和高级化，为城市经济发展注入了新的活力，对城市经济创新和实现可持续发展作用重大。<sup>②</sup>集中于城市的大量工厂外迁到城乡结合部地区，使这一地区的工业经济发展迅速。<sup>③</sup>商贸业在城乡结合部地区崛起，第三产业发展尤其迅速。<sup>④</sup>房地产业迅速发展，不仅使大量城市居民迁移至此，带动了这一地区第三产业的更快发展，而且在城乡结合部出现了别墅区、度假村，使这一地区的功能发生更大的变化。

### （三）加快实现城乡结合部社会稳定发展

1. 以在城乡结合部推行城市社区管理体制为突破口，解决体制性矛盾，实现城乡结合部协调稳定发展

体制改革是我国改革的核心和基本内容，管理体制改革是我国整个体制改革的基本组成部分。尽管我国目前不可能完全取消城乡二元管理体制，而且整体上我国现有的经济社会发展水平也不具备消灭城乡差别的条件。但是，从我国城市发展状况和发展需要的角度考虑，从城乡结合部的区位特点、发展水平出发，可以在这一地区率先进行管理体制改革，推行城市社区管理体制和运行机制。这不仅符合我国体制改革的基本走向，符合城乡结合部的发展方向和要求，有利于城市的治理规划、

<sup>①</sup> 《列宁全集》第3卷，517页，北京，人民出版社。

<sup>②</sup> 《列宁全集》第3卷，473页，北京，人民出版社。

统筹安排和协调稳定发展,而且有助于我国消灭城乡差别的理论和实践探索,有助于推动农村城市化进程,也有助于推动我国的政治改革进程。

在城乡结合部进行管理体制改革。其核心和基本内容,就是在城乡结合部打破城乡分割架构,从根本上解决这一地区的城乡二元结构体制,取消农村社区管理体制,农民改居民,村委会改居委会,集体经济改股份公司,土地村集体所有改为国家股份公司,实施单一的城市社区管理体制,使其成为真正意义上的城市城区。

在城乡结合部进行管理体制改革,应从体制改革的强烈冲击性、震荡性和影响的深刻性、全面性、复杂性特点出发,从既推动、保证改革顺利进行,又防止管理体制改可能带来负面影响的角度综合考虑,采取循序渐进策略,针对城乡结合部地区不同村镇的发展水平稳妥推行管理体制改:第一,对人口条件、环境资源条件和职业构成、产业构成状况等已经达到城市化水平要求的城乡结合部村镇,率先实现管理体制的根本变革,在土地制度、户籍管理、产业构成、经济发展、社会保障等方面,全面推行城市社区管理体制和运行机制。特别是对“城中村”问题要及时加以解决,对凡是具备条件的村、镇实行撤镇建办事处、撤村改居改制。第二,对那些尚未完全具备城市化要求的城乡结合部村镇,可以导入城市社区管理体制并作为管理体制的主体,特别是要按照城市发展的总体要求,把这些村镇的基础设施建设、产业构成、产业布局等纳入城市建设整体规划之中,使其更好地服务和服从城市发展需要,并加速其城市化进程,为其将来融入城市作好充分准备。第三,对随城市扩张新进入城乡结合部的村镇,以全面推进其实现城市化为重点,按照城市建设和推行城市社区管理体制的要求,做到超前规划,有计划实施,加速其向城市的转变。

## 2. 加快发展经济、协调各种利益关系

利益矛盾就是得失矛盾。毛泽东同志在谈到解决人民内部利益矛盾时强调指出:必须注意从生产问题和分配问题处理上述矛盾,用经济方法处理人民内部利益矛盾的思想。从目前城乡结合部的特点出发,解决利益矛盾关键要抓住三点:第一,坚持经济建设为中心,从生产角度解决问题,通过提高生产力水平,发展社会主义市场经济,创造更多的社会财富,为保证利益矛盾的公平、合理解决创造条件。在短缺经济条件下是不可能真正解决这个问题的。第二,建立合理的

分配体制。邓小平同志指出：“我们必须按照统筹兼顾的原则来调节各种利益的相互关系。如果相反，违反集体利益而追求个人利益，违反整体利益而追求局部利益，违反长远利益而追求暂时利益，那么结果势必两头都受损失。”<sup>①</sup>因此，从正确处理各种利益关系入手，在城乡结合部要建立符合市场经济要求、适合不同利益群体需要的分配体制，建立以按劳分配为主体、按需分配和按资分配等多种分配形式并存的分配体制，既反对平均主义又允许一定的利益差别存在，既让一部分人先富起来又反对分配悬殊过大、两极分化，最终走上共同富裕道路。第三，当前尤其要处理好因为城市扩张占地造成的利益矛盾，建立合理的利益补偿机制和分配机制。由于占地补偿问题是影响城乡结合部稳定的重要因素，因此，可以从两个方面考虑加以解决：首先是建立合理的补偿机制。城乡结合部利益补偿机制的建立，应改变目前比较单一的以价值补偿为主要方法，从三个方面进行综合补偿：一是价值补偿。价值补偿的关键是建立土地价值的评估机制，即按照占地面积、市场地价水平进行合理定价和补偿；二是职业补偿，即为因为失去土地而丧失劳动机会的村民，提供劳动就业机会；三是社会保障补偿，即为失去土地的村民建立相应的失业保障、医疗保障和退休保障体制，并与城市社会保障体制接轨。这样，既能解决村民的眼前利益，又可以解决其长期生存、发展问题。其次与政务、财务两公开结合起来，建立合理的补偿分配机制。补偿分配，特别是价值补偿分配机制的建立，应从两个方面着手解决：一是与政务公开相结合。通过民主投票决定是否将补偿费用作为发展集体经济的资本，并建立相应的资本增值分配机制，实现决策民主化，避免可能发生的决策失误；二是与财务公开相结合，对于应直接分配给村民的补偿费用，在审计部门和村民代表的共同监督下进行公平、合理分配。

在经济转轨和社会转型期，加快推进西北民族地区农村城市化，全面实现我国经济社会的良性运行、协调发展和社会稳定，必须尽快促进城乡结合部的社会稳定发展。推行城市社区管理体制，正确处理不同性质的矛盾，加大对流动人口的管理力度，是发挥城乡结合部的积极作用，加快农村城市化、实现城乡一体化的有效举措。

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第3卷，162页，北京，人民出版社，1993。

## 六、新型城乡关系的最终目标是城乡一体化

城市最早是作为农村的对立物而出现的，从城市产生的时候起，城乡之间的关系就表现为城乡分离和城乡对立。马克思主义提出了消灭城乡分离和城乡对立的思想，列宁更进一步提出了要消灭城乡之间、体力劳动和脑力劳动者之间的差别<sup>①</sup>。我们在新中国成立后的社会主义革命和社会主义建设中，曾经把消灭三大差别——工农差别、城乡差别、体力劳动和脑力劳动的差别作为我们伟大的历史任务。但任何理想目标都不可能超越现实的社会经济发展条件，具体的中国国情尤其是在西北民族地区经济发展相当滞后的情况制约下，城乡却更加分离、差别更加固化。

我们看到，正是高度发达的资本主义国家，在经济总量达到人均国民生产总值1万美元以上时，农业产值占国民生产总值的比重下降到10%，甚至5%以下，城市人口比重即城市化水平达到80%左右，基本消灭了城乡差别，并实现了城乡一体化。

我们正在从城乡分离走向城乡交流和开放。城乡一体化，从认识上看，就是把城乡视为一个整体。城乡一体作为建立新型城乡关系的目标模式，是指建立和形成城乡之间生产要素自由流动的统一的经济体系和以城市为中心的城、镇、乡有机联系的社会网络，在这个基础上城市人和农村人的本质差别逐渐缩小<sup>②</sup>。这就要求我们在加快西北民族地区城市化、实现经济与社会的协调发展，把城市与乡村、工业和农业、工人与农民在动态中的协调作为最根本的问题。

我们认为，把城乡一体化作为一个思路目标，对我们建立中国城乡关系的新格局具有重要指导意义。衡量城乡一体化的指标，主要有四个指标：①城乡关系状态指标——城乡人口比例即社会城市化水平；②城乡关系差异指标——城乡居民收入和消费水平；③城乡关系交换指标——工农业产品的交换状况；④城乡关系的流动指标——城乡之间人口流动状况。用这些指标来衡量，西北民族地区距离真正的城乡一体化还很遥远，也正是由于还存在着城乡二元的格局，所以更加迫切需要逐步地把这种二元变成一元，进而最终实现一体化。

<sup>①</sup> 列宁：《伟大的创举》，见《列宁选集》第4卷，11页，北京，人民出版社。

<sup>②</sup> 参见张雨林：《论城乡一体化》，载《社会学研究》，1988（5）。

### 第三节 改革开放以来西北民族地区 社会结构的变化及其趋势

民族地区要加快社会结构转型，促进社会发展，就必须在社会发展战略中实行改革开放政策。加速建立社会主义市场经济体制，使民族地区未来经济社会的发展纳入一个持续、协调发展的良好循环。

#### 一、西北民族地区社会结构变化的动因

改革开放是我国西北民族地区社会结构变化的根本动因。始于20世纪70年代末期的改革开放，是现代中国的一次深刻的社会变革。以“实践是检验真理的唯一标准”的大讨论为标志的思想解放运动，为改革开放奠定了坚实的思想基础，从而使这次改革一开始就表现出了其深刻的内涵。改革是从农村开始的，以联产承包责任制为核心的农村经济体制改革，极大地调动了农民的积极性，使农民获得了空前的自由，使农民有可能摆脱原有的组织体制对人身束缚而脱离土地，有可能依据市场而不是行政指令的要求进行经营决策，有可能要求依据商品经济关系进行产品的交换。从土地的束缚中被解放出来的农民，积极发展工副业生产、发展个体经济经营、外出谋生打工，并且以崭新的姿态组建了许多乡镇企业，造成了乡镇企业异军突起的局面。这样，传统的农民开始出现了分化和重组，从而有力地改变着农村的社会结构，也为整个社会的结构性变化提供了前提。

城市改革和社会的全面改革，有力地配合了农村改革，同时也进一步推动了社会结构的变化。随着城市所有制结构的多元化和国有企业经营自主权的扩大，企业的生产经营权、产品销售权、定价权、物资选购权、人事劳动权、工资奖金分配权等各项主权得到了一定程度上的落实。特别是随着社会主义市场经济体制的建立，逐渐改变了原来的条块分割、行业分割、区域割据等不正常状态，社会的有机联系进一步增强。劳动力市场、人才市场的逐渐建立，为社会成员的合理流动提供了条件。更为重要的是，城市多种经济成分的发展，给农村过剩的廉价劳动力提供了就业机会，大批农民开始拥入城市打工谋生。城市改革的深化，也使得处于不同行业、不同单位、不同职位人们之间的差距逐渐拉大。社会上逐渐产生出了许多新的社会要素，社会结构处在分化和重组之中。

## 二、西北民族地区所有制结构的变化

改革初期，西北民族地区是我国国有经济比重最高的地区，其中国有经济比重最高的甘肃省，达 92%。近年来，随着西北民族地区改革的深化和其他经济成分的发展，西北民族地区国有经济的比重虽然仍然较高，但与改革初期相比，已经有了很大下降。集体经济的从业人数也大幅度增加，农村集体经济也有了很大变化。过去那种“三级所有、队为基础”的集体统一经营模式已被打破，代之以承包制等形式。“三资企业”在西北民族地区也有了一定发展。可见，改革开放以来，在西北民族地区已经形成了一个以国有经济为主体，多种所有制形式共存且相互交融的所有制结构。所有制结构的变化，一方面改变了原有的资源分配结构，从而影响社会要素的数量和种类；另一方面也影响社会的阶级、阶层结构。

## 三、西北民族地区城乡结构的变化

如前所述，西北民族地区存在着比较典型的二元社会结构状况。一方面是相对比较先进的工业和较为发达的城市，另一方面则存在着最为落后、传统的广大农村，实际上造成了城乡之间的二元对立，城乡之间无论从经济联系来说，还是从社会联系来看，都以行政性联系为主。改革开放以来，西北民族地区的城乡结构发生了如下变化：第一，城市化进程有所加快。这主要表现在西北五个省会城市在改革开放以来有了较大发展，城市第三产业发展较快，城市面貌焕然一新，城市人口日益增多，城市功能日益健全。除省会城市外，还涌现了一批功能比较完善的中小城市。第二，城市体系发生了变化。随着农村城市化的进程，中小城市有了较快的发展，整个西北民族地区人口在 50 万以下的中小城市占城市总数的 90.2%。第三，乡镇企业有了较快发展。1994 年新疆全区乡镇企业总产值达 105.5 亿元（含兵团），比 1993 年约增长 60%，其产值已达到自治区农村社会总产值的 30% 多。甘肃省 1980 年乡镇企业产值只有 3.7 亿元，而 1994 年则迅猛上升到 200 多亿元。陕西省乡镇企业的发展速度更快。农村乡镇企业的崛起和城市化的进程，从根本上改变着过去两极对立的城乡结构，城乡之间有了乡镇企业这个桥梁，较好地发挥了沟通城乡关系的作用，也使城市的观念和生活方式通过乡镇企业扩散到广大农村，促进了农村城市化的进程。第四，城乡壁垒正

在拆除。实现农业人口的非农化，是农村城市化的重要标志。由于联产承包责任制的推行，把农民从土地的束缚中解脱出来，而城市改革的深化，则形成了对农村廉价的剩余劳动力的需求市场，这样，农民进城打工谋生和从事个体经营变得非常容易了。城市和乡村之间的经济往来、人员往来大大增多，城乡之间的壁垒正在被拆除。第五，农民生活水平有了进一步提高，为加快农村城市化进程奠定了坚实的物质基础。

城乡结构的变化，是社会结构变化的一个重要方面。从城乡结构变动的上述特征可以看出，城乡结构的变动与我国社会结构整体的变动趋势是一致的：即我国社会正在由传统农业社会结构向现代工业社会结构转变。

#### 四、西北民族地区民族关系的变化

1985年5月颁布的《中华人民共和国民族区域自治法》，标志着我国民族区域自治制度步入了法制化的轨道。改革开放以来，党和政府进一步落实了民族政策，由于改革开放的进一步深化和市场经济的发育，各民族之间的关系也发生着显著的变化，主要表现在：第一，各民族的自主性增强了。过去，由于极“左”思潮的影响，在政策上和实践上往往忽视各少数民族的特殊性，民族区域自治制度也一度有名无实。市场经济的发育，逐渐强化了各利益主体的利益动机，也逐渐强化了各民族的自主意识。宗教信仰自由、民族区域自治、对少数民族习惯和传统的尊重，使各少数民族内部的民族认同意识得到了强化，使各少数民族获得了越来越显明的“我们”的意识。少数民族自我意识的强化，促进了其自主性的增强。第二，汉族与少数民族之间以及各少数民族之间的经济利益联系有所加强。市场经济是一种以商品交换为基础的经济。基于不同分工、不同生产部门的人们之间的商品流通和商品交换构成了市场经济的真实内容。西北民族地区的民族成分一般与特定的产业形式和分工相联系，容易形成商品交换关系。如藏族多从事畜牧业生产，蒙古族、哈萨克族也以畜牧业为主业，汉族多从事农业生产，且汉族聚居区工业也较为发达，回族中从事商业活动的人口所占比例较高。各少数民族还有自己独具特色的民族手工业。这种特殊的分工形式和产业结构，为各民族之间的经济往来提供了现实的需要。当改革开放和市场经济的劲风吹来，这种现实的需要也就逐渐成为一种现实。第三，各民族之间的平等性增强了。民族平等是马克思主义解决民族问题的基本原

则。各民族无论大小、都要实现政治上的平等。改革开放以来，我们纠正了在民族关系问题上的“左”的做法，恢复和发展了解决民族问题的正确的路线和政策，发展了各民族之间的平等关系，使各民族之间的平等性有了进一步增强。

## 五、西北民族地区社会结构的变动趋势

西北民族地区传统的社会结构体系具有稳定性的特征。改革开放以来，随着该地区社会的整体演进，社会结构正在发生着质的变化。尽管这种变化才刚刚开始，但已经显露出了其由传统社会结构向现代社会结构变迁的总趋势，这一总趋势表现在以下几方面：第一，社会结构的异质性程度日益提高。社会分工和专业化生产的发展，职业等级差异与社会角色多元化，使社会中基于分工和职业不同而产生的新的社会阶层日益增多，社会中权力、声望、财富等的分化，也产生了一些不同特色的分层体系。这样，社会结构必然要逐渐地发生由同质性向异质性的转变。第二，社会结构要素之间的不平等性将越来越明显。在社会结构要素不断增加的同时，由于社会的不断分化，社会结构要素之间在位置、财富、声望、权力等方面的差距也将逐渐拉开。这些年来，社会成员由于职业的不同、权力的不同、所处阶层的不同，其收入差距的拉大就是明显的一例。而收入差距与权力、地位、社会声望之间又有着较程度的相关性，收入差距的拉大，或多或少地会促进其他社会资源的不均等分配，也就是说，收入差距的拉大，也会影响到其他差距的进一步拉大。第三，社会流动性渐趋增强。社会流动性的增强表现在两个方面：一是社会流动的渠道增加了；二是社会流动的速度加快了。改革开放以来，随着所有制结构的多元化、城乡樊篱被逐渐破除等，社会成员的流动性大大增强。就西北民族地区而言，社会成员的跨地域流动、城乡流动、不同所有制之间的流动、不同身份等级之间的流动就明显地增强了。社会流动性的增强是农村城市化的一个显著表征。第四，二元社会结构向多元社会结构的转换。传统的西北民族地区社会结构具有典型的两级对立的二元性特征。由于西北民族地区地域广阔，自然条件迥异，经济发展的基础和条件也存在着很大的差别，因此，这一地区很难在短时间内缩小城乡之间、贫富之间、发展程度之间的两极性格局，但这并不意味着西北民族地区的二元经济社会结构就将长期维持不变。从目前西北民族地

区的发展现状看，西北民族地区内部也呈现出梯度发展的格局，地区内部发展的不平衡性也日益明显。一些纯牧业生产区域和自然条件极其严酷的农村，将在今后一个相当长的时期内仍然维持传统的落后的状态，而一些中小城市及其毗邻地区和自然条件较好的农村，如新疆的大部分地区、甘肃的河西走廊、宁夏河套的平原地区等将保持比较好的发展势头，进入比较发达的状态；另外一些大城市及其毗邻地区，如西安、兰州、乌鲁木齐、银川、宝鸡等地，可望有更大的发展，并继续保持领先状态。可以预见，西北民族地区经济社会发展的多元化结构将在不远的将来显现出来。

## 六、西北民族地区社会结构变化与社会整合

改革开放以来，社会结构的变化、社会运行机制的改变引起了社会资源和利益的分配格局和人们价值观念的深刻变化。就社会结构变化的积极效应而言，大体上可以概括为这样几个方面：第一，结构变化形成了一种经济社会发展的强大推动力量。社会结构有一种维持自身均衡的内在张力，社会结构的变化，实际上就是在这种张力的作用下，由“平衡—不平衡—再到新的平衡”的过程。随着社会结构的这种变化过程，社会的整体发展水平也就不断地得以提高。西北民族地区经济社会发展水平较低，社会与经济发展的动力严重不足，促进社会结构的变化，无疑将形成一种推动该地区经济社会发展的强大推动力量；第二，结构变化提高了社会的现代性程度。社会现代化实际上意味着社会现代性的增长过程。社会现代性包括社会角色与社会地位的开放性与自致性、成就取向、普遍主义的行为规范、特定的而非弥散的社会关系、高度的社会流动、发达的职业体系、没有尊卑之分的阶级结构等。而西北民族地区社会结构的变动正呈现出上述特征，尽管这种变动还刚刚开始，但社会现代性程度较之改革开放之前还是有了显著的提高；第三，社会结构要素的活力增强了，社会成员的自主性提高了。社会结构的变化，改变了过去那种行政权力支配一切社会要素的状况，社会要素的外在束缚逐渐增强了。社会成员也是一种社会要素，在逐渐减弱的行政依附、人身依附、单位依附和环境依赖中，社会成员的自主性提高了，其自由的空间也拓展了，一些社会成员走南闯北，取得了事业的成功和人生的辉煌，还有一些社会成员则通过其他途径实现了向上的流动，当然也有些社会成员产生了失落感

和受挫折感。这些都是社会成员自主性提高的表现。

就社会结构的消极后果而言,主要表现在:第一,社会结构失衡引发了诸多社会问题。社会结构从表态看,其内部各结构要素的结合是相对协调和相互适应的,但社会结构变动过程中结构不均衡,即失衡现象也就在所难免。就西北民族地区看,这种结构失衡状况就比较严重,如产业结构的失衡,西北民族地区的有色金属工业、能源工业等在全国占有重要地位,但交通运输业、基础设施等则比较薄弱。再如所有制结构的失衡,主要表现在国有经济占的比重大而非国有比重较小,这不利于该地区市场经济的发育和经济社会的快速发展。这种结构失衡状况,引发了诸如生产滑坡、企业大面积亏损、通货膨胀、失业人数增加、经济发展迟缓等各种问题,由此又造成了一些连锁反应,如犯罪率上升;第二,不同社会群体收入差距拉大造成社会不公平现象加剧,由此引发利益冲突。社会中产业工人阶层特别是一些国有企业的工人,收入上升幅度缓慢,甚至有所下降,知识分子群体的收入水平也较低等。这种状况的产生有着许多复杂的原因,并不必然地与各阶层的劳动付出相适应。因而,使社会成员的不公平感有所加剧,社会成员之间、不同社会群体之间的利益摩擦和冲突开始出现并有扩大之势;第三,新旧体制并存造成的混乱和问题。新体制取代旧体制需要一个长期的过程。人们不能指望早上醒来后新体制即已完全建立并正常运行。在新体制确立之前,在一个相当长的时期内必然存在新旧体制并存的局面。新旧体制并存实际上是新旧两种社会结构并存。由于新体制尽管已经在多处代替了旧的体制,但新体制并没有占据主导地位,加上传统的强大惯性,旧体制依然在许多领域盘根错节,发挥着重要的作用。这样,一方面是经济生活日益货币化,另一方面行政权力的资源配置和调控力量仍然很大,有时甚至越过市场机制的作用而形成对市场力量的扭曲;一方面是新的运行规则还没有确立,另一方面是人们已经开始规避旧的运行规则,旧规则的作用范围和作用力度都开始全面下降,这样,社会上就不可避免地会出现腐败、道德滑坡、犯罪猖獗等现象,各种社会毒瘤也就会乘虚而入了。

可见,结构的变化使原有社会整合机制难以发挥正常的作用,引发许多社会问题。因此,根据变动中的社会结构态势,形成全新的社会整合机制,是西北民族地区社会现代化的必然要求。

形成以契约性整合为主、多种整合机制并存的新型整合机制,并最

终通过法律形式固定下来。市场经济体制的逐步确立，使各社会结构要素之间的利益联系越来越重要，这就使过去那种单纯行政手段的整合方式显得力不从心。因而，社会整合方式必须以契约为主，但在一个相当长的时期内，行政性整合和其他形式的整合方式也必不可少。要逐渐确立法律规则的至上地位，使社会法制化、规范化。

重建适合社会现代化要求的价值观念和道德规范。社会结构变化中社会问题的增多，有很多产生于人们价值观念的混乱和社会道德规范的“真空”状态。因此，就要努力构建适合社会现代化要求的新的价值观念和道德规范，以此来规范人们行为。

设法实现改革的整体联动、实现社会结构的动态均衡。改革是一个涉及社会生活各方面的系统工程，应当配套进行。因此，改革的深化应当注意社会政治、经济、文化等方面的整体联动，要总体设计、相互配合，这样，就有助于实现社会结构的动态均衡。

完善宏观调控体系。社会结构大变动，不同利益群体之间、不同阶层之间的收入差距应当加大调控力度，贯彻社会公平原则，设法确保社会成员基本需要的满足。为此，一要加强对个人调节税的完善和征收；二要逐步完善社会保障制度。

#### 第四节 扩大开放和加强东西合作是加快西北民族地区农村城市化的重要措施

西部及西北民族地区不能继续走以往的区域开发模式，既不能单纯靠国家，也不能盲目依赖东部发达地区的友好支持和帮助，西部及西北民族地区的发展出路只能是发挥自身的优势，大力发展外向型经济。同时，主动推动地区建立既竞争又合作的关系，在互惠互利的基础上，以实现共同发展，共同提高。

20世纪90年代中期以来，在国家加强东西合作的发展战略推动下，我国东部发达地区和西部地区开展合作的深度和广度都有很大提高，对西部及西北民族地区的社会经济发展产生了重大影响。

一是扩大投资规模，增强地区经济发展动力，跨地区民间投资明显增长，西部地区非国有经济成分增加，东部地区优秀企业对西部地区投资兴趣上升，逐步把西部及西北民族地区纳入跨地区一体化发展体系，增加了在西部及西北民族地区特别是比较落后地区的投资项目。二是促

进西部地区经济结构调整和升级。自 20 世纪 80 年代到 90 年代中期,通过与东部省份开展横向经济联合和技术协作,西部及西北民族地区省份引进了许多工业项目,这些项目的建设总体上加强了西部地区的传统产业结构。近年来,东部地区企业向西部地区的投资呈现产业多元化趋势,对西部及西北民族地区的经济结构调整发挥着积极作用。三是对西部及西北民族地区的社会发展提供重要支持。以人力资源开发为核心的社会发展是一项需要长期投入的艰巨事业。经过多年的努力,我国政府推动的东西合作战略在这方面的贡献已初见端倪。四是有助于解决关系西部及西北民族地区可持续发展的重大问题。区域性基础设施建设,水资源合理开发利用与生态和环境治理工程建设是关系西部及西北民族地区可持续发展的重大问题,而这些问题都需要区域性的解决方案。一些横跨东部地区和西部及西北民族地区的区域合作组织开始在这些方面做出实质性贡献。五是对西部及西北民族地区内部社会经济空间格局演变产生较大影响。推动东西合作的战略导向从整体上加强了西部及西北民族地区的外部联系,而日益加强的外部联系正在重新塑造西部及西北民族地区社会经济空间格局。突出动态特征是促使西部及西北民族地区资金和人才继续外流,使得西部及西北民族地区本地企业市场竞争力下降,对改善西部及西北民族地区社会经济宏观管理提出新的要求。

为了完成西部及西北民族地区大开发的伟大事业,需要继续鼓励对外开放与加强东西合作,同时要更新对这一战略的认识,逐步改善和加强实施这一战略的政策措施和配套管理办法。

要进一步明确在实施东西合作战略中政府和企业的角色和作用,强调各自的职能不能相互替代。政府是推动落后地区社会发展,解决关系西部地区可持续发展重大问题的中坚力量,企业是促进西部地区市场化和东西一体化经济发展的最活跃的因素。企业和个人的跨地区发展,需要政府的大力支持和协调。

扩大对外开放也加大了西部及西北民族地区的发展压力,东部地区企业在西部及西北民族地区的投资扩展和市场竞争,正在加大西部地区社会经济系统的外部依赖性;另外,东西合作难以根本改变生产要素市场化流动对欠发达地区的不利影响。同时,东部地区和西部及西北民族地区社会经济一体化对加强和改善宏观区域管理提出了新的更高的要求。政府应努力为企业和个人创造公平竞争环境,调动非政府组

织、企业、个人各方面力量来共同促进我国东部发达地区与西部及西北民族地区欠发达地区之间的协调发展。

西部及西北民族地区大开发战略的实施需要东西合作，产业结构调整基础设施和生态环境建设以及人力资源开发等方面都要着眼于制定区域性的规划和解决方案。要重点发展高效完整快速的运输体系和网络技术，建立区域性科研和教育支持网络。东西通道建设中要重视加强与主要国际联系通道的连接以及与中部地区关系。要促进有条件的西部省区通过与东部联合，或采用自我发展的方式加强区域性信息网络基础设施建设。

有必要加强对我国区域社会经济联系特征的有关数据的统计和信息管理。对国内地区间合作进行跟踪掌握，对深化东西合作的认识，实现我国区域发展的科学决策和管理是十分必要的。

总之，西北民族地区面临社会结构性矛盾，主要是城市和农村、工业和农业、工人和农民之间的矛盾。加快西北民族地区农村城市化需要我们重新调整它们之间的关系，最根本的就是拆除它们之间的壁垒，消除其隔离状态，实现交流和结合，最终达到其融合和统一。改革后在二元社会格局下开始的社会结构性分化，特别是农民的分化和农民工人的产生，由于不同的社会利益机制的作用，形成的不同社会阶层和群体之间的利益差别和利益矛盾有可能带来社会冲突，影响社会的稳定。需要我们把推进西北民族地区农村城市化与深化改革结合起来，协调社会各方面的利益，在改革创新的基础上实现新的社会整合。而城乡一体化包含的就是城乡整合的含义。就是说要重新调整城乡之间、工农之间的利益关系，使其在新的基础上达到新的更高的统一。

## 第八章 发展小城镇是西北民族地区农村城市化的重点

50多年来,西北民族地区的城市化已有了长足的进展,到1999年底城市化水平已接近30%。但我们又不能不清醒地认识到西北民族地区特殊的区情对城市化进程的影响,这就是经济发展水平不高,农业剩余劳动力多,而大中城市受自身发展水平和承载能力以及经济转轨过程中出现的有效需求不足、国有大中型企业经营困难、就业岗位不足等的影响,接纳农村剩余劳动力的能力有限。因此,如何走适合西北民族地区的农村城市化道路,是一个非常重要而紧迫的问题。

在开始对小城镇的发展、建设和管理的讨论之前,我们首先要把本文中提到的小城镇的概念做一界定。

小城镇是指发展规模较小,人口集聚程度较低,以从事非农产业活动为主,较小地域范围的政治、经济、文化、社会活动中心和居民聚集体。

具体来说,本书中所指的小城镇,包括建制镇和集镇。

集镇一般是指未设镇建制的乡级人民政府所在地,是介于城乡之间的一种社区形式。由于集镇人口是按乡村人口统计的,因此在按户口计算我国的城市化水平时,集镇不包括在其中。但是由于中国的特殊国情,集镇在发展非农产业、吸收农业剩余劳动力方面有着特殊作用,我们认为在我国的城镇体系中,应把集镇包括在内。

集镇一般包括如下特点:第一,作为一个小范围的地域中心,其影响范围小于建制镇,仅限于一个乡;第二,类型单一,是乡级政治、经济文化中心,一般都具有综合功能,其中政治功能和管理功能更为突出;第三,镇区人口规模相对较小,其中有户口的非农业人口较少,但

集中的非农业劳动力较多；第四，基础设施和公共服务设施较为简陋；第五，生活方式与农村接近。

## 第一节 小城镇的发展

### 一、小城镇发展的历史背景

小城镇的发展及中国城市化进程与中国的工业化道路的选择有密切的关系。

20世纪80年代以来，在各级政府的大力推动下，随着乡镇企业的迅速发展，小城镇建设呈现出遍地开花的局面，对推进当地的社会经济进步发挥了非常重要的作用。不少学者认为，中国有数亿农村剩余劳动力，现有大中城市本身就业压力大，无法承受如此庞大的人口和劳动力转移。只能靠众多的小城镇分散“农转非”。就大局而言，大力发展小城镇，也是建立和完善合理的城镇体系的一种现实需要。是优先发展大城市，还是重点发展小城镇，长期以来，看法不一，各执一词。<sup>①</sup>

### 二、小城镇在西北民族地区经济发展中的特殊地位和作用

小城镇蓬勃发展的现实，引起了方方面面的关注。1983年，著名社会学家费孝通教授在大量调查研究的基础上提出了“小城镇——大问题”的论断<sup>②</sup>，指出在我国基本国情条件下，“解决农村剩余劳动力问题要以小城镇为主，大中小城市为辅”，“加强小城镇建设是中国社会主义城市化的必由之路”。从学术界到各级政府对这个问题都非常关注，在不断研究和总结经验的基础上，对小城镇的认识也不断深化。

#### （一）小城镇是西北民族地区民族经济的重要空间载体

西北民族地区地广人稀，商品经济不发达，市场长期停留在小圩镇的水平上，比起当地的一般的圩场、集市来，小城镇是较大的空间载体，小城镇经济在民族地区经济体系中发挥着枢纽作用。因为局部的经济中心是小城镇功能之一，一个小城镇在西北民族地区一般就是一个小的经济中心。与农村相比，城镇有较密集的人口，交通比较便利，信息

<sup>①</sup> 蒙世军：《城镇化与民族经济繁荣》北京，中央民族大学出版社，1998。

<sup>②</sup> 费孝通：《小城镇大问题》（1983），《费孝通学术精华录》，149～163页，北京，北京师范大学出版社，1988。

灵通，集中度较高，是社会经济活动集中的空间，是区域经济的枢纽点。

#### (二) 小城镇有利于加强民族间的经济联系，有利于民族团结

我国从古代以来各民族经济发展的区域性和不平衡性，使得相互之间的依存和补充成为必要和可能，而在小城镇里，集中的居民比起农牧区乡村来，更具有跨民族的特点。小城镇经济的特点之一是其开放性，它与农村经济之间联系广泛，这种联系建立在城市就业、商品和生产要素同外部的广泛交往上。我国民族地区通过这种联系，农牧民之间商品上互通有无，技术上相互交流，生产资料和消费品、原料等在各民族人民间流通，形成商品生产的协作关系，日益加深社会生活联系和文化的交流，从而有利于各民族间相互了解、相互支持和帮助，有利于各民族大团结。

#### (三) 小城镇是西北民族地区农牧业剩余劳动力的蓄水池

改革开放以来，西北民族地区家庭联产承包责任制的实行，极大地解放了农村生产力。随着农牧业生产率的提高，出现了大批剩余劳动力，小城镇工业的发展始终不断地吸收着农牧业剩余劳动力，小城镇第三产业有很大包容能力。我国西北民族地区农村剩余劳动力将脱离传统的种植业向城市经济这个蓄水池转移，进入城市经济产业，从而逐步提高农村城市化水平。

#### (四) 小城镇在西北民族地区经济发展中起着重要的示范作用

由于历史上各少数民族落后的生产和生活方式至今没有发生根本性的质变，许多人还停留在旧的传统观念中，因而小城镇的示范首先是观念上的示范。小城镇是农牧区经济、政治、文化的中心，观念更新迅速，充满着现代文明生活的气息；在这里，人们的生活方式、价值观念和行为规范都在发生着变化。同时，商品经济观念广泛植根于小城镇经济的生产者和经营者的头脑之中，体现在小城镇经济运行的各个环节上，在城乡经济往来中发挥着潜移默化的影响，对根本上扭转一些少数民族人民传统的财富观念、狭隘的小生产观念、人才观念，树立全新的市场经济和商品经济观念发挥着示范作用。其次是实践的示范。小城镇经济与农牧区经济相比是高效益经济，生产力在小城镇空间上的集中产生聚集优势，有利于专业化分工协作、发展第三产业等，对西北民族地区各族人民发展乡镇企业和高效集约型的农牧业，有着重要的示范意义。

## 第二节 小城镇发展的动力

改革开放以来，推动小城镇发展最根本的动力，是束缚生产力发展的旧的经济体制被打破，调动起广大农民的生产积极性和聪明才智。在来自农村的推力、来自城市的拉力的联合推动下，小城镇获得了极大的发展。

### 一、乡镇企业推动——苏南模式

乡镇企业是我国农民的一大创举。它的发展不需国家投资，其运行机制完全市场化，它的发展增加了乡镇的收入，为小城镇的建设提供了资金来源；它的发展吸收了大量农村剩余劳动力，促进了小城镇城市化实际水平的提高。据统计，1997年乡镇企业增加值在全国工业增加值中所占比例为50%。从农业领域转移出来的1亿多剩余劳动力中，615万被乡镇企业所吸纳<sup>①</sup>。这种靠乡镇企业发展推动小城镇发展的模式最先开始于江苏南部，因此被人们冠以“苏南模式”。

### 二、家庭经济和商品市场推动——温州模式

家庭经济和商品市场是改革开放以后开始兴起的，它的发展可以使农村剩余劳动力转向以家庭生产为主的小商品的生产 and 交换以及专业市场的经营，从而促进了人口向小城镇集聚，并带动农村经济的发展。这种家庭经济和商品市场发展推动小城镇的建设以浙江省的温州地区最有代表性，例如以批发纽扣的专业市场起家进而发展成为有相当规模的小商品批发市场的义乌市稠城镇，以发展家庭工业而兴起的东阳市横店镇等。因此，被人们冠以“温州模式”<sup>②</sup>。据调查，近10年来温州地区小城镇建设投入资金高达100多亿元，其中70%来自农民直接投资，20%来自农村集体积累，国家投入不到10%<sup>③</sup>。

### 三、发展外向型经济推动——晋江模式

我国的东南沿海地区，特别是广东、福建沿海地区，毗邻港澳，

① 王茂林等：《新中国城市经济50年》，141页，北京，经济管理出版社，2000。

② 中国科学院国情分析研究小组：《城市与乡村》，69页，北京，科学出版社，1996。

③ 王茂林等：《新中国城市经济50年》，141页，北京，经济管理出版社，2000。

是著名的侨乡。改革开放摧毁了内地与海外的壁垒，使这里的人们可以依托侨乡优势，利用侨资和外资，发展外向型经济，带动了一批城镇的兴起和农村繁荣。例如福建石狮市原来也是晋江的一个镇，它依靠自身和附近的几个乡的侨资建立的服装加工厂生产新款服装，建立了全国闻名的服装市场，一跃成为近 10 万人的小城市。

#### 四、大中城市功能扩散推动——北京模式

大中城市一般都是一个地区的政治、经济、文化中心，具有综合功能，如政治功能、管理功能、对外交往功能、经济功能、居住功能、娱乐功能等。在城市发展到一定程度时，多种城市功能在市区叠加，会产生巨大的人口压力和用地矛盾。这时一些小城镇就利用与这些大中城市较近的区位优势，靠分担大中城市的部分功能发展起来了。例如北京郊区近年来有很多小城镇都是靠中心城区功能扩散发展起来的。怀柔镇靠分担首都的政治功能而发展，北七家镇靠分担城区的居住功能而扩大，还有很多小城镇接纳了市区迁出的工业企业，带动了本镇经济的发展。

### 第三节 小城镇——城乡结构调整的“枢纽”

#### 一、小城镇——大战略

改革开放以来，我国经济高速增长，举世瞩目。但在发展中也面临新的严峻挑战，需要对发展战略做出重大调整。正是在这种情况下，“小城镇——大战略”应运而生，这是应对挑战的长久之策，是经济、社会全面发展的迫切需要。

增长的挑战。中国经济经过 20 多年高速增长，面对与以往全然不同的国内外环境，如何延续高增长期，无疑更具挑战性。而加快发展小城镇，推进农村人口城市化进程，将从消费与投资两方面拉动经济增长。它将有利于提高消费水平，使农民消费方式发生质的跃迁；有利于房地产开发，农民进城买房购房，将使房地产市场保持持续繁荣；有利于扩大城镇基础设施建设，加上农民进城兴业，将有力地带动全社会投资需求；有利于激活农村市场，促进农业产业化经营，方便农民就近交换商品。城市化是扩大内需的有力支撑，最具张力的增长点。

就业的挑战。作为世界第一人口大国，就业压力是不容回避的现

实。就业优先是战略调整的必然选择。当前突出的是城镇职工下岗待业，而从长远看是农村剩余劳动力的转移问题。“民工潮”持久化的趋势就反映了这一点。应清醒地看到，农村劳动力的累积性剩余是中国长治久安的最大隐忧。缓解这一压力，主要途径就是加快小城镇建设，促进二、三产业发展，拓展转移空间。目前，全国5万多个小城镇，就近吸纳人口1亿多。这种农村劳动力转移的模式适合中国国情，既减轻了大城市的压力，又缓解了农村人地矛盾，有利于致富农民，逐步实现农业现代化，是具有中国特色的城市化道路。

人口的挑战。中国人口问题的症结在农村，只有加快推进农村城市化，才能从根本上控制人口数量，提高人口素质，改变农村人口不断扩张、城市人口迅速老化的趋势。农村人口向城镇转移，是一场深刻的社会变革，是从传统文明走向现代文明的必由之路。

环境的挑战。人均自然资源不足，环境污染扩散，是我们面临的又一挑战。城市化有利于改变乡镇企业离散局面，发挥集聚效应，提高资源利用率，改善生态环境。据一些地区实践，由于基础设施统一建设，可节省投资10%~15%，节约土地5%~10%，农民人均住宅用地省一半左右。

总之，发展小城镇，推进农村人口城市化，可以同时应对四大挑战，是势所必至，理所当然。从国际上看，当城市人口比重达到30%左右时，将进入城市化加速发展阶段。我国特别是西北民族地区正进入这样的时期，农村城市化任务之重，潜力之大，是任何国家无法比拟的。我们要抓住机遇，因势利导，加快推进这一历史进程。

从这些年的实践看，在保证质量的前提下，加快小城镇建设，应坚持三项原则：

一是开放开发原则——从富者始，从能者始。小城镇建设是开发性的，而不是安置性的。这就要优先吸纳富者、能者进城。改革开放20多年来，在邓小平同志“让一部分人先富起来”的政策指引下，农民中先富起来的群体不断扩大，有能力圆其祖祖辈辈的“进城梦”，依靠自身的力量建设小城镇。不少国家包括发达国家都把吸引投资移民、技术移民作为长期政策。我们建设小城镇，更应放手吸纳富者、能者进城，促进生产要素快速聚集，这样人气聚，财气旺，使小城镇建设一个，繁荣一个，是加快农村城市化的最佳路径。

二是规划先行原则——合理布局，突出重点。小城镇建设必须规划

先行，避免盲目性、随意性。首先要抓住县域城镇布局规划这个龙头，按照县城——中心镇——一般乡镇三个层次，合理配置，远近结合，一个县集中力量建好县城和三、五个中心镇，切忌乡乡建成镇，齐头并进。以江苏为例，江苏确定全省重点建设 200 个中心镇。

三是持续发展原则——珍惜资源，保护环境。如何对待建设与环境的关系，是新旧建设观的分水岭。小城镇建设要两个文明一起抓，以绿色装点，以文化滋润，改善生态环境，提高生活质量。要把节省用地、合理用地贯穿于小城镇建设始终。

## 二、小城镇建设的几个问题

西北民族地区农村城市化是西北民族地区今后经济发展和社会进步的主要推动因素之一。从我国国情出发，结合民族地区实际，西北民族地区农村城市化只能走大中小城市相结合，以发展小城镇为基础的道路。要从现在起，把加快小城镇建设作为带动西北民族地区农村经济发展和社会进步、提高我国城市化水平的一项战略举措来抓。这既符合西北民族地区的具体区情，也符合世界经济发展的普遍规律。

### （一）合理规划，突出重点，分批建设

今后十几年，是西北民族地区小城镇建设的关键时期。为了实现小城镇建设的总体目标，应当从农牧区经济、社会全面发展和整个国家实现工业化的长远需要进行统筹安排，做到合理规划，分批建设，逐步推进。

#### 1. 科学制定发展规划，合理配置功能

长期以来，我国小城镇建设往往是作为小集镇来建设的，存在着布局凌乱，设施落后，功能不全，带动作用小等问题。国家和各地方应进一步研究制定小城镇发展规划，并纳入国家和地方国民经济发展计划。对西北民族地区小城镇建设进行科学规划，做到布局合理，设计适用，功能配套，并为今后西北民族地区长远发展适当留有余地。在镇区范围内应当设有居住区、商业贸易区、文教卫生行政区和工业小区，以促进小城镇及其附近农牧区的经济发展和社会进步。工业小区要体现相对集中、连片发展的要求。总之，要努力把小城镇建成一定社区范围内具有较强辐射能力和吸纳能力的经济中心、科技文化教育中心和社会服务中心。

## 2. 合理选择地理位置，尽量少占土地

小城镇一般应在原有小集镇的基础上进行扩建和改建，尽量利用荒地坡地，坚持少占不占耕地。镇区住房，应推广建设多层公寓房出售给农牧民，以防止多占土地。对于已搬迁腾空的旧房，必须进行拆除和复垦，并结合农牧区道路、农田水利建设进行土地整治，恢复农牧业用途，保持当地耕地总面积的动态平衡。统一确定相应的标准，按土地管理有关法规，批准后方可占用。扩建小城镇时，未经国家规定部门的批准，不得擅自扩大占地面积。

## 3. 抓好基础设施建设，逐步实现配套齐备

小城镇的基础设施建设需要从多方面进行考虑和安排，主要内容应当包括：一是道路、交通、通信系统；二是供水、供电和燃料供给系统；三是水利、防洪系统；四是污水和垃圾处理系统；五是文化、教育、卫生和绿化、园林系统。在上述几个基础设施系统比较齐备的情况下，小城镇对二、三产业和农民住户的集中布局才能产生较强的吸引力，小城镇的各项功能才能得到较好的发挥。

## 4. 长短结合，循序渐进，逐步到位

小城镇建设要根据统一规划的要求，分步推进。经过3~5年的努力，首先形成小城镇的基本架构，建设逐步到位。小城镇的基础设施建设，投资大，资金回收慢，应区别轻重缓急，合理安排，分期实施。对镇区内的工业项目和服务业项目要因地制宜，精心规划，量力而行，防止重复建设。要为符合条件的农户迁入镇区居住和分布在农牧区的乡镇企业向工业小区相对集中，积极创造条件，要因户、因企业制宜，不搞一刀切。

## 5. 集中力量，抓住重点，分批实施

加快西北民族地区小城镇建设，应当集中力量，从重点镇抓起。国家、地方都要确定一批重点小城镇，并制定相应建设规划。要加大重点小城镇建设力度，给以优惠政策，使其尽快成为新的经济增长点，起到示范引导作用。在经济比较发达的沿海地区农村和大中城市郊区，小城镇建设步伐应适当加快。对遭受洪水、地震等自然灾害严重损毁的部分乡镇、村，在重建家园时应按照发展小城镇的要求进行规划和建设。西北民族地区小城镇建设不能不顾客观条件地齐头并进，一哄而上，不能贪大求阔，而要根据勤俭的原则，以及各方面条件尤其是建设资金的许可，分期分批地进行建设，建设一批，成功一批。

## （二）采取有力政策措施，促进小城镇建设健康发展

西北民族地区小城镇建设，既是发展问题，也是改革问题。加快其小城镇建设，必须着眼于发展，立足于改革，制定和采取有力的政策和措施。从近几年一些地方的探索实践看，应当采取以下政策措施：

### 1. 有利于加快西北民族地区小城镇基础设施建设的投资政策

小城镇建设资金不能依赖国家拨款，不能向农牧民摊派。要多渠道、多元化筹集资金，动员社会力量和农民“自我投资、自我建设、自我发展”。为加快小城镇建设与发展，国家适当投入一些引导性资金，采取中央与地方结合、以地方特别是县乡为主的财政性投资政策，对小城镇建设给予必要的支持。政府财政性投资的数额根据财政状况确定。

中央和省级财政性投资全部用于新增小城镇的建设，原有小城镇改造的财政性投资则由市县和乡镇财政承担。小城镇建设的规划和前期费用，道路等基础设施和文化、教育、卫生等公益设施的建设费用以及农民在镇区建房宅基地费用的补贴，应当由政府负责筹集解决。其他公用设施建设资金，主要通过土地出让费解决，部分项目也可以由企业和个人投资经营，有偿使用，实行谁投资、谁所有、谁受益的原则。商业银行要根据农村长远发展要求和信贷原则，相应增加信贷资金，用于小城镇的基础设施建设。

### 2. 有利于促进本地区二、三产业集中连片发展的产业政策

西北民族地区小城镇建设应因地制宜地选择和确定主导产业，围绕主导产业发展制定整个小城镇的经济发展规划，在具体政策上对主导产业的发展给予扶持。重点鼓励乡镇企业在小城镇集中连片发展，新办的乡镇企业原则上要尽可能地办在工业小区，原有的乡镇企业有条件的可逐步向工业小区迁移。要鼓励和吸引农村个体、私营企业自带资金到小城镇办厂经商，发展二、三产业特别是各种服务业。要鼓励城市大中型工商企业到小城镇设立零部件加工网点和连锁经营网点。进入小城镇办厂经商，发展二、三产业，主要依靠企业所有者自己投入，政府部门在一定期限内应当采取先予后取的办法，对企业应缴的某些税费给予适当减免。在小城镇办厂经商应优先吸纳本社区的劳动力，政府在这方面可提出相应的数量或比例指标，并与企业享受的优惠政策挂钩。

### 3. 有利于本地区小城镇建设的用地政策

西北民族地区要制定非农建设用地规划，建立基本农田保护区制

度。对乡镇企业用地和小城镇建设用地，应按照有偿使用、节约使用的原则，采取政府统一规划、统一征地、统一开发和招标、拍卖的办法，进行建设和管理。对集中连片的办厂经商用地，一定期限内在地价上给予优惠。对进入小城镇办厂经商的企业和个人，允许购买小城镇规划内的土地使用权，用于建设商场、厂房和住宅，并允许转让、出售和出租。

#### 4. 有利于促进本地区人口集中居住的户籍政策

进一步改革小城镇户籍制度，以居住地为条件划分城镇人口与农牧区人口，以从事的职业为标准划分农牧业人口与非农业人口。对于在小城镇镇区落户的非农业人口，在口粮、就业、医疗、上学、入托等方面，应享受与原有小城镇非农业人口同等的待遇，为农民迁入小城镇、加快小城镇二、三产业发展创造条件。对于暂时不愿意放弃农业户口的农民，也允许其在原有社区范围内的小城镇建房购房居住。

#### 5. 有利于农牧区在小城镇建房购房的房地产政策

西北民族地区大力发展小城镇房地产业，为进入小城镇的农民购买住房提供房源，同时支持农牧民按照规划要求自建住房，建房资金主要靠农牧民自己投入。对在小城镇购房建房的实行信贷政策，支持进入小城镇的农牧民申请贷款购房建房。对全家进入小城镇、转为非农业人口、已有自己住房的农牧民，必须拆除原先的住房，由集体收回其在农牧区的宅基地。已按规定交出农村旧宅基地的农牧民，其在小城镇建新房所需宅基地的收费应予适当减免。

#### 6. 有利于加强本地区土地承包管理的政策

建立农牧民进城身份转变后原有承包耕地的管理和流转制度，促进耕地的规模经营。对进入小城镇务工经商并转为非农业人口的农牧民，可以由农村集体收回承包地，享受小城镇的社会保障待遇；对已经迁出小城镇、未转为非农业户口的农牧民可以保留原有的承包地，继续从事农牧业，或转给他人承包。

#### 7. 有利于增强本地区小城镇凝聚力的社会保障政策

西北民族地区在建设小城镇的同时，应当建立小城镇的社会保障制度。对已经在小城镇落户、有稳定住所和工作岗位的农民，根据国家的统一要求和规定，在养老、医疗、失业等方面建立社会保障制度，以增强小城镇的凝聚力，吸引更多的农民进入小城镇。

## 第四节 以小城镇为轴心的西北民族地区农村城市化道路的可行性

如果从城市经济实力和城市对区域经济的带动作用来看，中西部地区与沿海地区相比差距更加明显。改革开放以来，由于东部地区具有良好的对外开放区位，获得了优先发展的政策倾斜，20多年来经济发展速度快于中西部地区，而且差距有逐步拉大的趋势<sup>①</sup>。

普遍的观点认为，发展小城镇是缩小东西部差距、加快西部特别是西北民族地区农村城市化的主要模式。鉴于西北民族地区区情的特殊性，单一的以小城镇为轴心的农村城市化道路并不一定放之四海而皆准。

### 一、关于西北民族地区农村城市化途径的讨论

党的十六大报告进一步指出：“坚持大中城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。”根据西北民族地区经济欠发达、人口素质较差、城镇体系发育水平比较低的实际，未来的城镇化发展应以现有中、小城市为重点，在中等中型城市建设和培育新的区域中心城市上下工夫，改革完善现有城市的基本功能。同时，有重点地发展小城镇，特别是县城和有发展潜力的建制镇。采取集中投资、集中开发的办法，依托中心城市，选择基础条件比较好、交通便利和有发展潜力的城市，着力培育和增强具有一定辐射力的中等中心城市，形成分工合理，各具特色的大、中、小城市和小城镇协调发展的城镇体系。

#### （一）关于大中小城市和小城镇协调发展

党的十一届三中全会以来，我国城镇和城市化进入了持续、快速的发展阶段。从1978—1998年，中国年均增加城镇人口1 035万，最高年份增长1 829万人，基本上保持了稳定增长的态势。以1979年为时间界限，城市化水平年均增长率由前30年的1.97%上升到2.74%。到1998年末，全国设市城市达到668个，建制镇18 800个，居住在城镇地区的人口达到3.69亿，城市化水平达到了30.4%。按可比价格计算，

<sup>①</sup> 宋俊岭、黄序主编《中国城镇化知识15讲》，151~152页，北京，中国城市出版社，2001。

从1979—1998年，国内生产总值增长508%，工业产值增长792%，而同期城镇人口增长114.5%，城市化水平增长69.6%，说明城市化发展速度没有超过经济社会发展的承受能力。20年间我国大城市由40个增加到85个，增长112.5%；中等城市由59个增加到205个，增长247.5%；小城市由92个增加到378个，增长310.9%，建制镇增加了16000多个<sup>①</sup>。城镇体系发展基本上体现了大中小城市与小城镇协调发展和加快发展中小城市的方针。不同级别的城市作为不同区域的中心，功能不断完善，中心地位和辐射能力逐步增强，带动和促进了各级区域经济的发展。

在我国城市化这20多年发展历程中，曾经发生过“以大城市为主”、“以中等城市为主”和“以小城镇为主”不同主张的争论。从实践结果来看，绝对的“大城市论”、“中等城市论”、“小城镇论”者所主张的发展某一城市的观点都不符合中国的实际。党的十五届五中全会号召：要“走一条符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的城市化道路”。<sup>②</sup>在今后进一步加速西北地区城市化过程中，应继续执行已被实践证明是正确的大中小城市协调发展、以中小城市特别是小城镇为主的方针。大中小城市和小城镇协调发展与西部开发以城市为中心逐步推进，二者并不矛盾，而是相辅相成、相互促进。大中型中心城市辐射、带动作用增强了，可以推动中小城市 and 小型中心城市辐射；中小城市和小城镇发展较快，会使中心城市有更深厚的基础、强大的依托，有助于中心城市功能的进一步完善。在小城镇建设中，要立足当地条件和现实，以规划为“龙头”，科学规划，严格管理，循序渐进，切忌盲目搬用大中城市的一套。即便是东部地区发展小城镇的成功做法，西北地区也不应照抄照搬。

## （二）关于西北民族地区“整县改市”和“由镇变市”

改革开放以来，我国西北民族地区城市化水平之所以有较快的提高，其中一个重要途径是通过实施“整县改市”而实现的。据1983—1996年14年间统计，我国年均净减县34个。由此引发的有关“整县改市”和“切块建市”的做法不宜再大规模地推行，更不应成为今后

<sup>①</sup> 宋俊岭、黄序主编：《中国城镇化知识15讲》，153页，北京，中国城市出版社，2001。

<sup>②</sup> 中共中央：《关于制定国民经济和社会发展第十五个五年计划的建议》，北京，人民出版社，2000。

的建市模式，“由镇变市”才是中国建市的长久方向。

西北民族地区的“县”与“市”两者功能不同：县主要从事第一产业农牧业，市主要从事第二产业加工工业和第三产业服务业。我国20世纪80年代以后一度出现的“整县改市”热，给西北民族地区农业生产带来一定的冲击，事实上，不少“整县改市”的“市”功能并没有转换，因为西北一些少数地区的经济并没有发展到已形成转换功能的客观条件。没有足够的经济基础，勉强改县为“市”，归根结底对生产力的发展是不利的。但是，“整县改市”中存在的缺点，不能够、也不应该成为彻底否定“整县改市”模式的理由。1996年6月，我国政府在世界“人类与居住环境”第二次大会上向联合国提交和向世界各国提出：到2010年，我国城市化水平将达到45%左右。在我国广大的中西部地区，县城是农村之首，城市之尾，是扩散城市文明的重要枢纽，“整县改市”仍不失为加速西部城市化的可行途径。发展县城的有利条件是：通过乡镇企业向县城的集中不仅会带动县城郊区的发展，也会带动整个农村的发展；一县一市可完全保证城市发展的合理均衡分布；可以突破城市建设所需的资金限制；可以突破城市化所需交通和通讯条件的限制；可以解决农业劳动力进城的适应性问题；既可避免过分分散的集市化造成的土地浪费、污染难以治理等“农村病”，也可避免大中城市发展中的“城市病”。让近2000个县城的人口规模平均扩大5万人，可吸收农村剩余劳动力近1亿人；在5000多个建制镇和集镇中，选择2000个交通发达、城镇基础条件好、有一定规模的中心镇，建设小规模“农民城”，可吸收农村剩余劳动力1亿人左右。加强西北生态建设的重要举措之一是退耕还林、还草，广大农民从原有土地退出后必须给他们有合适的生息之地，“整县改市”和“由镇变市”，恰恰可为他们提供比原来居住地更为理想的生息场所。所以，“整县改市”和“由镇变市”模式不应绝对排斥，而应视经济和人口等条件不同因地制宜，同时并举。无论“整县改市”还是“由镇变市”，都应吸取东部的经验，东部地区走过的弯路西部不应重复。由于西北地区地广人稀，经济发展滞后，应该从实际出发，将我国过去规定的小城镇标准予以适当放宽。

### （三）关于实体性城市化和文化性城市化

将城市化过程分为城市化过程Ⅰ和城市化过程Ⅱ两个过程，是著名城市学家弗里德曼提出来的。城市化过程Ⅰ，指人口和非农业活动在城

镇中的地域集中过程、农村景观转化为城市景观的地域扩张过程。城市化过程Ⅱ，是指城市文化、城市生活方式和价值观向农村的地域扩散过程。城市化过程Ⅰ是实体性的城市化过程。城市化过程Ⅱ是精神上、文化上的城市化过程，即文化性城市化。实际上，实体性城市化过程和文化性城市化过程根本无法截然分开，物质决定文化，文化反过来影响物质，城市化的本质特征是用先进的城市文化来改造落后的农村文化。按照“两个文明”一起抓的要求，在推进西北民族地区农村城市化的进程中，我们要重视抓好实体性城市化，尤其要重视抓好文化性城市化。最近，有的学者还提出，农村城市化的新模式应当是在可持续发展条件下的城市化，是物质文明、精神文明与生态文明三者内在的有机的统一。生态文明是指在开发利用自然的同时，要保护生态环境，尽可能地提高生态环境质量，使城市化发展建立在生态文化系统良性循环的基础上。这个观点在推进西北民族农村地区城市化过程中很值得重视。

## 二、西北民族地区农村城市化要特别重视生态建设和地质环境保护

西部大开发的两大核心任务是基础设施建设和生态环境建设。推进西北民族地区城市化与两大任务都有直接的关系，从国土资源角度考虑，对生态建设和地质环境保护尤其要给予特别的重视。

### （一）推进西北民族地区农村城市化要避免污染“西移”

由于西北省区工业生产技术比较落后，资源利用效率低，工业结构以资源开发及加工等劳动密集型产业为主，在西北民族地区资源型经济结构和增长方式未发生根本改变以前，城市化速度的加快，经济总量的快速增长必然拉动工业“三废”产生量和排放量的快速增加及生态破坏的迅速扩大。

近年来我国工业产值“东迁”，而工业污染却迅速“西移”，这两种方向相反的“迁移”，更加重了中西部地区的污染程度。1986年，东、中、西部工业产值分别占全国的59%、27%和14%，1995年分别变为占64%、24%和12%，10年间工业产值向东部“迁移”了5个百分点。相反，工业污染的集中却明显地偏向中西部地区。10年中COD（化学耗氧量）向西迁移了12个百分点<sup>①</sup>；目前，东部发达地区已具备了进行产业和技术升级、结构调整和转变经济增长方式的条件，而且转

<sup>①</sup> 宋俊岭、黄序主编《中国城镇化15讲》，157页，北京，中国城市出版社。2001。

变的速度愈来愈快，同时东部环境保护的要求也在不断提高。乡镇企业中原来那些物耗、能耗高，产品附加值低，污染严重的起步行业将被取代，所淘汰的设备因价格上的优势又被中西部地区的乡镇企业看好，形成实物性的污染转移。另一种实物性转移的表现是资金和整个污染行业的转移。由于西部劳动力成本低，资源、能源丰富，技术起点低，对东部形成投资引力，这种引力的初期结果是资源初级产品行业的兴起和发展，从而形成新的污染源。

虽然总体上东部那些高能耗、重污染行业在减少或消失，但这些行业的产品仍存在着市场需求，只要有市场，这些行业就得存在；起步和发展中的西部地区往往选择发展这些产业，成为满足这一市场需求的供给方，形成市场需求型的污染转移。所以，加快西北地区工业化、城市化进程，必须注意遏止，进而努力避免工业产值“东迁”、污染“西移”。

#### （二）西北民族地区城镇规划建设要注意防治地质灾害

新中国成立以来的几十年间，我国许多城镇曾经一再地因地质灾害而遭受严重损失。20世纪50年代，四川松潘县城因受泥石流严重破坏而被迫迁址。70年代，四川南坪县因泥石流危害被迫迁往金顶镇重建，雷波县卡哈罗镇因滑坡灾害而两度迁址。众多的事实说明，地质环境复杂，地质灾害尤其是崩塌、滑坡、泥石流以及其他自然灾害类型多、频度高、危害大，是加快城市化进程的客观制约因素之一。因此，必须把调查、监测、防治地质灾害作为加速西北地区城市化的一次政府行为，与社会动员相结合，为西部城镇和整个西北地区发展保驾护航。

#### （三）西北民族地区城镇化要合理利用和节约水资源

我国是世界上水资源相对贫乏的国家之一。水资源匮乏，是西北干旱地区更大规模开发建设所面临的一个关键问题。推进西北城市化，一方面要开辟新的水资源，更要千方百计节约和合理利用水资源。西北地区地表水利用率已经很高，潜力已经不大，地下水的利用虽有潜力，但对这些地方来说是“量水而行”。推进城镇化要做到时时、事事、处处心中有水，以水定项目。预计到2010年西北地区缺水将达到250亿立方米。今后的发展重点仍然是沿交通干线、沿江河流域和其他水土资源相对较好的地方。

## 第五节 甘肃省少数民族地区小城镇发展现状及对策

——以甘肃省 10 个民族牧（林）业县（市）为例

### 一、民族地区小城镇发展的现状

在党的民族政策的光照耀下，各级党委政府对牧区采取了一系列有别于其他地区的特殊政策和措施，如在新中国建立初期对牧区实行了“不分不斗，不划阶级成分”的保护性政策；党的十一届三中全会以后，实行了以草畜双承包为核心的牧区改革，并设立牧区专项资金，对畜牧业生产给予了积极的扶持；近年来，各级政府又引导牧民创建“六化”家庭牧场（草场围栏化、畜种改良化、圈舍暖棚化、饲草基地化、防疫程序化、住房定居化），使畜牧业朝着科学、规模和产业化发展，牧民定居朝着集中、城镇化方向发展。这一系列政策措施的扶持，使牧区经济社会得到快速发展，广大牧民群众生产生活条件得到改善，部分牧民生活已经达到小康。

甘肃省 21 个民族县（市）中，有 10 个牧业县即合作市、夏河县、碌曲县、迭部县、卓尼县、天祝藏族自治县（以下简称天祝县）、肃南裕固族自治县（以下简称肃南县）、肃北蒙古族自治县（以下简称肃北县）、阿克塞哈萨克族自治县（以下简称阿克塞县）等，共有 114 个乡镇，21 个镇（办事处），648 个行政村；土地面积 16.61 万平方公里，占民族地区土地面积的 92.2%，占全省民族地区总人口的 21.3%，其中少数民族人口 40 万人，从事牧业的人口有 40 多万人；各类牲畜存栏 400 多万头（只），畜牧业总产值 8.3 亿元<sup>①</sup>。

### 二、甘肃省牧区牧民定居的基本形态

甘肃省是一个独特的民族省份，近几年在牧区定居点建设中定居形式主要有三类。

第一种是“县城定居型”。目前，牧民定居县城的情况在各牧业县都有，尤其以阿克塞县最为典型。阿克塞县是甘肃省唯一的哈萨克族聚

<sup>①</sup> 参见《天祝藏族自治县志》、《肃南裕固族自治县志》、《武威市志》、《阿克塞哈萨克族自治县志》、《肃北蒙古族自治县成立 50 周年纪念册》、《甘肃年鉴（2001）》等材料。

居区。全县土地面积 3.4 万平方公里，人口 8 891 人，其中哈萨克族 3 146 人，占总人口的 35.4%，牧民 710 户，4 200 多人。“九五”期间，县里紧紧抓住县城搬迁的历史机遇，大力实施城镇化发展战略，高规格规划，超常规发展，积极引导牧区人口向县城集中，统筹规划，统一组织，全县各乡在县城修建了标准化的牧民定居点——民族定居村，使全县牧民实现了在县城定居的梦想。目前，全县 5 个乡全部在县城修建了各自的“民族定居村”，所有牧民在县城有定居房，户均住房面积达 120 平方米，82% 的牧民在县城长期居住，阿克塞县实现以县城为中心的牧民定居，虽然有其人口少、收入高、县城搬迁等特殊条件和机会，但最根本的原因是县委、县政府高度重视牧民的定居工作、生产和生活的需要，忠实地代表了广大牧民群众的根本利益，代表了先进生产力的前进方向。也正是由于县委、县政府以县城搬迁为契机，以牧民定居为具体形式，为牧区经济社会的全面发展提供了平台，才使阿克塞县牧民生活发生了翻天覆地的变化。具体表现在六个方面：

第一，随着牧区定居点的建设，牧民拥有了稳定的居住场所，改善了生产生活条件，减轻了劳动强度，绝大多数牧民用上了自来水、天然气、有线电视、无线通讯等设施，跨入到一个新的时代。

第二，通过实现牧民定居，集中各方面投资，在县城建设了全省一流水平的标准化中学、小学和幼儿园，医疗保健、文化娱乐、社区服务等设施，一揽子解决了长期制约牧区经济社会发展的儿童入学、医疗卫生、剩余劳动就业、养老等问题，有效地保证了牧民儿童接受更加规范的学前教育和学校教育，幼儿入托率、学龄儿童入学率、巩固率均达到 100%，各族人民都享受到了较高质量的医疗卫生服务，老年人老有所养、老有所乐，牧民生活质量明显提高。

第三，通过牧民定居，加快了在县城周围建立饲料基地和规模养殖步伐，加强了畜牧业科技服务和市场服务，畜牧业正在发生深刻的变革，已经从靠天放牧的生产方式向科学养畜转变，从数量型畜牧业向质量型畜牧业转变，从传统畜牧业向商品畜牧业转变。近年来，全县先后投资 2 480 多万元，建成二期防灾保畜基地和绒山羊基地，建成了一批防洪、围栏、饮水、药浴池及高标准接羔暖棚。目前，阿克塞县城周围，设施齐全的养殖场已初具规模，畜产品交易市场和屠宰、加工、储运企业正在筹建，畜牧业转型已见雏形。

第四，牧民定居后，随着一部分牧业劳动力向二、三产业转移，商

品畜牧业得到快速发展,草场载畜开始减少,有效地缓解了牧区草畜矛盾,有利于改善牧区生态环境。同时,发展大规模的舍饲养殖业,加快了畜群周转。促进了畜种改良,提高了科学养殖水平,加快了畜牧业商品化,提高了畜牧业产值。阿克塞县的有些舍饲养殖场,从澳大利亚、新西兰等畜牧业发达国家引进优良畜种,已开始在本地产育。

第五,剩余劳动力从畜牧业生产中解放出来以后,不少人围绕畜牧业,从事多种经营,发展农畜产品加工和贸易,提高农畜产品的附加值和市场竞争能力,推动了畜牧业的产业化进程。2000年全县第三产业产值达4276万元,是1995年870万元的4.9倍。

第六,实现牧民定居后,有利于先进文化的传播,促进了经济信息交流,提高了牧民群众的文化素质和道德修养,便于对广大牧民进行科技知识培训,提高畜产品的科技含量,促进科技兴牧步伐。目前,阿克塞县城的文化馆、展览馆、图书馆、工会俱乐部、社区服务中心等已经成为传播信息,培训科技人员的主要基地。

第二种是乡(镇)定居型。这种类型的代表是肃北县和肃南县,天祝县和甘南州的一些乡(镇)也属这种类型。据不完全统计,肃北、肃南、天祝三个县的牧民定居户数占总户数的比例已超过90%,大多在乡(镇)所在地有定居房。三个县内部的情况也有一定差异。

肃北县是实现小康的纯牧业县,土地面积6.7万平方公里,人口1.3万人,共有牧户629户,从牧人员2514人,80%的牧户在冬春季草场上建有砖木或土木结构的定居房和接羔棚圈,定居房总建筑面积达8.76万平方米,牲畜棚548座。同时在乡、镇所在地,建有住房的牧户446户,占总户数的70.9%,在县城建有住房的牧户有510户,占总户数的81.1%。

肃南县也是已经实现小康的纯牧业县,土地面积24万平方公里,人口35万人,共有牧民7436户,从事牧业人员28141人,牧民全部实现了定居。定居形式呈现出小集中、大分散的格局,在全县97个农牧村中,有定居点的有82个村,散居的有15个村。目前,已建成小康标准住宅的牧户有2229户,占全县农牧户的39%(其中砖混结构、砖木结构住宅2195户,二层楼34户),各乡、镇所在地通电率、自来水入户率、广播电视覆盖率均达到100%。肃南县的牧民定居经历了由游牧到村社定居,又由村社到乡镇,再向城市,由简易到规模化发展的过程。现在大部分牧民拥有3套住房(流动放牧帐篷、冬春草场的定居住

房、县城或其他城区长期定居的住宅)。近年来,牧民住房不断进行改造,开始注重房屋装修,向更高层次发展。部分牧民还在其邻近的武威市、张掖市、酒泉市、金昌市、嘉峪关市等地购买了高标准住房。

天祝县土地面积为0.71万平方公里,人口23万人,有牧民9000多户,绝大多数已实现了定居,草场均已承包到户,大部分牧户修建了围栏,建立了饲草基地。目前,在8个牧业乡(镇)有62处集中(5户以上)定居点,1340处散居(2~5户)定居点。全县近25%的牧户修建了80平方米以上的砖结构住房,其余75%为土木结构。有370户牧户达到“六化”标准。

第三种是“村社定居型”。甘南州大部分和天祝县的部分牧民定居以村、社为主。全州6个牧业县(市)有18个纯牧业乡,以牧业为主的人口有287万人,从事纯牧业的牧民有12400户,72724人,各类牲畜年末存栏2954万头(只)。在逐步实现定居的过程中,广大牧民群众自筹资金,在开展草场围栏的同时,进行了定居住房的建设。目前,甘南州18个纯牧业乡中有6800户牧户实现了定居,占牧户总数的55%,其余5600多户(占45%)至今没有实现真正意义上的定居。牧民定居点多是以村社为主或以历史上放牧点为基础演变成的自然村,规模较大的30~40户,小的不足10户<sup>①</sup>。

### 三、对牧民定居及小城镇建设的政策建议

牧民定居及小城镇建设是一项时间长、难度大、涉及面广的系统工程,牧民定居的程度如何,直接反映了牧区的经济社会发展水平和广大牧民的生活质量,也直接影响着全省经济社会发展和安定团结。要进一步统一思想,充分认识牧民定居和小城镇建设的重要性,采取有效措施,把牧民定居和牧区小城镇建设工作推上一个新的台阶,加快西北民族地区农牧区城市化。

#### (一) 提高认识,切实加强牧民定居工作的领导

各级政府及有关部门要从战略高度,把牧民定居工作作为一项推进牧业现代化的重要任务来抓,通过各种渠道,采取不同措施,积极引导牧民向乡镇、交通沿线及具备一定服务功能的地方定居,促进牧区小城

<sup>①</sup> 牧民定居形态参见甘肃省民族事务委员会:《全省牧区牧民定居及小城镇建设情况的调研报告》,2001年8月。

镇的形成，加快已有小城镇的发展。各牧业县之间要加强交流，相互学习，取长补短，依据当地发展水平，因地制宜地建立起不同层次、不同形式的牧民定居格局，切实转变广大牧民生产方式，提高生活质量。

#### （二）因地制宜，分类指导，区别对待

甘肃省的10个牧业县中，已经实现小康的肃南、肃北和阿克塞县，要从促进牧区小城镇建设的角度予以扶持，以小城镇建设推动牧业现代化进程。天祝县和甘南州6个牧业县，还应继续引导牧民向乡（镇）和集中定居点定居，逐步向小康过渡。

#### （三）设立“牧民定居专项补助资金”

长期以来，各级党委和政府一直关注牧民定居工作，各地都进行过积极地探索和试验，并从不同的角度进行了扶持，但是，由于缺乏统一的政策措施，也没有设立专项补助资金，导致各牧业县牧民定居状况出现较大差别，使这项工作遇到许多困难。因此，为了进一步加强牧民定居工作，建议省里设立“牧民定居专项补助资金”。每年300万元（按每个牧业县30万元的标准安排），扶持10年，专门用于解决牧民定居工作中规划、调研等基础性工作和政策性补助。由民族工作部门和畜牧部门共同按项目专户管理，封闭运行。

#### （四）根据民族地区实际，适当放宽乡改镇的条件

对交通便利，目前已具备一定服务功能和基础条件的乡，加快改镇步伐，要从规划经费上予以倾斜支持，力争用5~10年时间，在甘肃省适合建镇的牧区乡，建立起一批具有一定人口规模，具备一定服务功能的小城镇，让绝大多数牧民享受到起码的就医、上学等公共服务，喝上符合卫生标准的自来水。

（五）增强超前意识，切实解决牧民定居及小城镇建设中规划滞后的问题

鉴于民族地区发展水平参差不齐，缺乏必要的人才和资金，建议省里成立“民族地区牧民定居及小城镇建设规划领导小组”，坚持按照不同牧区和不同民族的特点，统一规划，统一设计，统一审批，统一施工，统一验收，严格按照“规划一张图，审批一支笔，建设一盘棋”的原则来进行规划建设。

#### （六）出台扶持牧民定居及小城镇建设的配套政策和措施

一是放宽户籍管理。凡是进入民族地区小城镇从事工商业和服务业的外地人员，要求加入当地集镇城市户籍的，应准予办理，享受与当地

居民同等的待遇。二是民族地区当地农牧民在集镇有固定职业者，要求加入集镇城市户口的，准予办理户口。逐步解决民族地区特别是牧区现有集镇人口的城市户口问题，加快农牧区剩余劳动力向城镇二、三产业转移。三是在民族地区乡（镇）所在地充分发挥土地资源的优势，对进驻乡（镇）办企业者，应给予充分优惠。允许农牧民以所承包的土地作为股份，联合开发资源和发展多种经营。四是要坚持国家支持和群众自筹相结合的原则，开辟牧民定居及小城镇建设投资的多元化渠道，以优惠的政策，按照谁投资，谁受益的原则，广泛吸引集体、个人及外商参与小城镇的综合开发。民族地区各乡（镇）可根据自身实际，积极筹措设立“小城镇建设发展资金”，专项用于小城镇建设。五是对到县城和乡（镇）定居的牧民，根据各自的实际，由县、乡、村给予一定比例的住房补助。牧区专项资金、援藏资金、少数民族发展资金要向牧民定居和小城镇建设倾斜。六是对定居牧民子女上学问题，各地（州）、县（市）制定优惠政策，尽量减轻牧民负担。

## 第九章 制度创新是西北民族地区农村城市化的根本保证

城市化，根本上受到两个因素的制约，即工业化和制度。如果说工业化是通过非农产业就业人口的集聚而促进城市化的话，那么制度则是通过对各种经济社会运行规则的制定和执行来影响城市化的。近20年来，中国正在经历着一场重大的制度变革，对中国经济社会的影响巨大而深刻，也构成了影响城市化的主要因素之一。加快西北民族地区农村城市化，就必须研究和探寻在这一历史巨变中有关城市化的制度障碍，以及构建新制度的内容及路径。

### 第一节 现行制度对西北民族地区农村城市化的影响

制度对西北民族地区农村城市化的影响包括两个方面，一是直接对西北民族地区农村城市化的作用和影响；二是通过对农牧区工业化的作用而间接地对农村城市化发生作用和影响。

#### 一、直接作用于西北民族地区农村城市化的有关制度

一切涉及经济要素和人口流动与集聚的制度安排都影响着城市化进程。从大的制度类型看，市场经济体制较之计划经济体制更有利于城市化进程。因为在市场经济体制下，市场根据自然准则和经济规律配置生产要素，各种经济要素和人口通过比较利益的选择无障碍地在空间上自由流动和聚散，进行有效组合，促进着经济的规模化和高级化，也促进着城市化。因此，有利于城市化的制度安排，实际上就是要建立一个有

效的市场机制，也就是要尽快实现由计划经济体制向市场经济体制的转变。

从中国当前的制度特征看，直接影响西北民族地区农村城市化的制度包括：

#### （一）户籍制度

户籍制度是中国特有的制度安排，以“农业”和“非农村”户口将中国公民划分为两个类别，它是按居住地进行户口登记和管理的一套系统。户籍管理制度是一种限制人口流动的制度，从总体上看不利于西北民族地区农村城市化进程。

#### （二）就业制度

就业制度是指企业吸纳劳动力就业的有关制度。如果就业活动主要接受市场调节，那么劳动者和企业双方可以根据比较利益原则，在充分发育的劳动力市场上达成协议。如果这一过程受阻，企业在接受劳动力就业时必须考虑效率之外的制度安排。由于就业制度限制，一方面城市企业劳动者就业的积极性不高，另一方面农民又难以进城就业，这样的制度极不利于劳动力流动，不利于农村城市化进程。

#### （三）土地制度

土地作为一种特殊的生产要素，虽然其自身不能在地区间流动，但是其使用权的可流动性对依附于土地之上的生产要素的流动具有重要的影响。城市中土地使用权的转让可以使在土地上建设的相关固定资产进入资本市场，促进资本的有效利用；农村土地使用权的流动则可以使得农民通过土地使用权的转让摆脱对土地的依附关系，进入城市，成为真正的市民，从而促进农村城市化进程。

#### （四）社会保障制度

社会保障制度是政府或社会为居民提供基本生活保障的制度。如果全社会的所有成员在任何地区都能无差别地享受到政府或社会的基本生活保障，那么这就是一种健全的社会保障制度，有利于促进人口流动。相反，如果政府和社会是为部分人提供保障，那么不受保障的另一部分人流动就有障碍；或者人们的基本社会保障依赖于所在的企业和单位，那么就不利于劳动力在企事业单位之间的流动，更不利于地区之间的流动，不利于农村城市化进程。

#### （五）行政管理体制

行政管理体制是指一个国家或地区对各级政府官员政绩的考核制度

以及政府的管理权限和管理方式。

如果政府政绩的考核注重社会绩效，而非某个经济指标，政府控制的主要是社会资源（政策、财政性资金等），而非具体的企业，那么政府就会利用手中的社会资源去促进社会的全面进步和发展。当前中国各地区之间（各省之间、各市县之间甚至各乡镇之间）存在严重的行政分割、低水平的重复建设，企业与人口的集聚十分困难，在很大程度上都可以归因于中国的封闭性行政管理体制。

#### （六）城镇建设的投融资体制

市场经济条件下城镇建设的投融资是多渠道进行的，各种资本的不同运作特点可以使它们在不同的城镇建设领域发挥着作用。当前，中国正处于体制转轨时期，城镇建设的投融资渠道日趋多元化，有利于中国农村城市化的迅速发展。但是另一方面，投融资渠道日趋多元化也为建设管理提出了新的课题，即如何管理城市的建设项目，提高建设质量。因此，拓宽城镇建设的投融资渠道，加强建设项目的法制化管理，是中国农村城市化进程中需要建立和完善的新的制度。

#### （七）市镇设置法律制度

市镇设置标准直接决定了在其他因素不变的条件下城市化水平的高低以及城镇建设的质量。如果城镇设置标准过低，容易造成城镇过于分散以及降低城镇质量；如果设置标准太高，那么又加大了城市化的难度，并且使很多村发展为镇、镇发展为市的目标十分遥远，很多经济达到较大规模的镇由于缺乏市的建制而难以建设相应的基础设施，限制了城市化进程以及城市发展质量的提高。中国当前设市标准过高，设镇标准则过低，都从不同方面不利于推进农村城市化进程。

## 二、间接作用于西北民族地区农村城市化的有关制度

从理论上讲，工业化是城市化的经济基础，一切作用于工业化的具体制度都会通过工业化而间接地作用于城市化。这些具体制度主要包括：

#### （一）民间资本积累与投资的激励机制

市场经济条件下，民间资本是工业化资本的重要来源，民间资本活跃、高效地运作是工业化顺利推进的重要条件。

#### （二）企业制度

只有形成富有效率的企业制度，才有可能培育出富有市场竞争力的

企业。当前，中国亟待解决的问题是推进国有企业改革，只有数以万计的国有企业完成向现代企业制度的转换，建设成为真正的市场竞争主体，中国的市场机制才有可能得到确立，才能够为其他所有制企业的公平竞争创造外部条件。另一方面，中国的乡镇企业、私人企业的企业制度也有待于进一步完善。

### （三）投融资体制

当前中国的金融市场体系还不成熟，企业融资以间接融资为主，直接融资比例低。而以银行为主要中介的间接融资又受到银行改革进程的限制，致使企业的投融资渠道不畅，特别是民营中小企业几乎不可能参与直接融资。

### （四）财税制度

当前，中国企业的税费负担重，特别是名目繁多且不规范的收费大大增加了企业的成本。因此，需要加快“费改税”的步伐，切实优化企业的运行环境。另一方面，需要加快建立规范的财政转移支付制度，为各地方政府提供相对公平的财政能力，从而提供相对均衡的公共服务，使各地区企业都能有一个良好的投资环境。这一点对于中西部地区提高社会发展水平、优化投资环境具有重要的意义。

## 第二节 西北民族地区农村城市化 制度创新的路径

改革开放以来，我国沿海地区凭借自身较好的经济基础、优越的地理位置和一些特殊政策措施，经济和社会发展突飞猛进。当前，随着新一轮产业结构的调整，国有统一税制的形成，加入WTO以及国家直接配置资源能力的下降，今后中央已不可能再像20世纪80年代支持沿海地区发展那样来支持西北民族地区的发展。因此，加快推进西北民族地区农村城市化，需要有新的思路。

### 一、解放思想，转变观念

经济上的差距，首先是观念更新、思想解放的差距。西北民族地区经济发展最大的障碍是传统观念中的落后成分。总的来讲，中西部地区，尤其是西北民族地区民众群体观念相对保守，小农经济思想严重，改革意识、开放意识、市场意识、竞争意识、风险意识比较淡薄。经济

落后并不可怕，最可怕的是观念的落后。西北民族地区城市化是一个大战略、大思路，这就要求西北地区在经济社会发展中必须解放思想、转变观念，树立创新意识，克服“等、靠、要”的思想，积极主动地做好各项工作，为推进西北民族地区农村城市化打牢基础。

首先，要从思想上认清形势，正视差距，破除对旧体制的依赖，跳出自身的狭小空间，清醒认识并把握区域经济发展的客观规律，寻找机遇，抓住机遇，加快发展。要强化市场意识、竞争意识和发展意识，用发展的眼光培养、发展新的经济增长点。在西北民族地区要选择能带动产业升级的战略产业和龙头企业作为主要的扶持对象，打破部门分隔、行业垄断和地区封锁的旧观念，主动协调配合，形成合力，真正搞好对内对外两个开放，把中央的民族政策用足用活。

其次，要树立正确的人才观念。应看到人才是西北民族地区快速发展的制约点，西北民族地区特别应加大教育、科技投入，加快教、科、产、管、研等体系的一体化建设，增加适应型、竞争创新型人才的培养，要打破常规，深化改革，构建竞争性人才的培养、任用、考核、激励和管理机制，努力营造招才、揽才、爱才、识才、用才、护才、聚才的新环境。

再次，要从西北民族地区的实际情况出发，实事求是，避免急躁情绪，切忌脱离实际，盲目求快、求大，以致欲速不达，挫伤广大干部和群众的积极性。

## 二、投资主体多元化

在新的宏观经济环境下实施西北民族地区农村城市化战略，必须改变以各级政府为单一开发主体的体制，要有新体制、新办法、新机制。应该清醒地看到，随着经济体制改革的不断深化，国家经济发展的格局发生了根本性的变化，产权明晰、机制灵活、市场适应性强的非公有制经济异军突起，成为促进经济发展的重要因素。因此，西北民族地区如果仅有政府单一投资主体的积极性，而缺乏非公有制经济主体参与，西北民族地区农村城市化建设的局面就难以形成。从我国沿海地区经济迅速发展的经验来看，要发展得快一些，必须要有广泛的多元投资经济主体参与。

西北民族地区农村城市化建设要适应社会主义市场经济体制的要求，充分发挥市场体制和企业主体的作用，改变以往单一政府投入的做

法，搞好统筹规划，制定符合西北民族地区特点的政策，充分调动西北地区各类经济主体投资建设的积极性，采取多种形式，动员和筹措社会资金，逐步形成新的地区开发体制。

一是要为非公有制经济发展创造良好的环境。降低企业注册门槛，简化企业注册手续，降低社会投资者的投资成本，使投资主体由国家转换为社会各个阶层。放开经营范围，鼓励租赁、承包、购买土地使用权，投资兴办民营经济小区、工业小区，从事区域性开发。强化监督、维护公平竞争，保护个体、私营经济的合法权益。切实贯彻中央政策，严查严禁“三乱”。

二是要制定非公有制经济的目标和规划。西北民族地区要从实际出发，对非公有制经济发展情况认真分类排队，根据地域优势确定发展重点，按照发展的总体目标制定民营企业改革和发展规划。把对支柱产业、优势产业有较强拉动力、对区域经济辐射能力较大的“三优”企业确定为民营经济重点企业，大力扶持，优先发展。

三是制定优惠政策，扶持非公有制经济。政府可以将一些好的项目，让给民营企业来干，国家可以参股。对非公有制经济实行一定的税收、地价等优惠政策和采取必要的保护措施；实行技术扶持，提高科技成果在非公有制经济中的转化率和推广率。西北民族地区农村城市化建设还要适应新的对外开放形势，充分利用好国内外两种资源、两个市场，动员和引导国内外资金、技术、人才等进行城市化建设，特别要在吸引内地和沿海发达地区的投资上开辟新渠道。

### 三、培育市场竞争优势

西北民族地区资源丰富，许多地区的主要工业，大多是围绕其自然资源优势逐步发展起来的。尤其是在一些资源丰富的经济落后地区，往往是“靠山吃山，靠水吃水”，有什么资源，就发展什么工业。但是随着资源的深度开发，低成本优势正在逐渐消失，其局限性也越来越明显。譬如，由于加工增值程度较低，资源性产业的发展往往难以带动整个地区经济的发展；受市场需求波动的影响，资源性产品价格波动大，产业增长不稳定；国内由于长期低水平重复建设，导致资源产品生产能力严重过剩，继续依靠资源开发带动经济发展的路子，已经越来越难走下去。在市场经济条件下，西北民族地区要想获得较快的发展，就必须从根本上改革过去那种对当地资源的高度依赖状况，从资源导向型战

略逐步转变为市场导向型战略，即从“有什么（资源）就发展什么”转变为“市场需要什么就生产什么”。在许多情况下还需要积极引导市场，不能简单地“当前市场上缺什么就发展什么”，或者“大家都发展什么我也发展什么”。要着眼于调整和优化产业结构，提高效益，在转变经济增长方式、提高市场竞争力上下功夫。

#### 四、加快产业培植调整

要以市场为导向，以产业结构调整为重点，依靠科技进步，强化农业基础地位，推动产业结构优化，建立有发展前景的特色经济和优势产业，从而推动西北民族地区农牧区城市化进程。一是因地制宜，发挥科技优势，大力培植高新技术产业，争取在西北民族地区若干领域实现技术的跨越式发展。二是大力发展旅游等新兴产业，全面带动第三产业的发展。三是必须瞄准市场，“以销定产”，这是现代营销战略的核心思想，不仅要考虑近期畅销，而且要考虑长期畅销。市场预测必须着眼于长期，而不能只顾眼前，否则就会把产业或企业带进死胡同。当前，西北民族地区的发展之所以困难，都是与发展战略上的盲目性与短期行为有着重要关系。同时，还要注意东部与西北民族地区发展的盲目性与“趋同性”。四是西北民族地区要全力推进优质工程。在牧业上要大力推行优质粮工程、优质油工程、优质畜禽工程、优质无公害蔬菜工程、优质水果工程，等等；在工业上要全力推进各种优质工业品工程，包括优质日用品、优质轻纺工业品、优质汽车以及各种优质仪器、机械等，还包括各种优质服务工程等，大力发展日用品工业、食品工业、医药工业。五是实施城乡一体化就业战略。大力发展西北民族地区非农产业、乡镇企业，大力推进农村城市化建设，从而促进农村工业化与城市化的超常规发展。这是吸纳农村剩余劳动力，增加农牧民收入最根本的途径。一方面，这可以促使农牧民向农业的深度和广度进军，改良品种，大力提高农产品质量，加强农业生产管理，发展生态农业，降低生产成本，提高农业效益，同时发展家禽产业，搞好农业内部产业结构调整与重组优化，在结构、效益上做文章；另一方面，这也是在发展非农产业与农牧区工业化、城市化上做文章，找出路。

#### 五、提高企业的核心竞争能力

西北民族地区谋求大发展的主体是企业，西北民族地区企业的主体

是国有企业，国有企业的发展是西北民族地区产业经济发展的基础。长期以来，由于国有资产的管理与运营机制等外部环境不配套，产权制度的改革进展迟缓，企业内部改革举步维艰，加之多年以来，国有企业承担着巨大的经济体制改革的成本，使相当一部分国有企业目前尚处于困难境地。主要的矛盾集中在激励——约束机制软化，监督机制形同虚设，使腐败现象滋生，败家子作风漫延；“不技改等死、技改找死”，造成技术落后；负债累累，资金紧张；管理水平下降，管理制度不落实，管理创新不足等，造成企业的核心能力总体不高，竞争能力不强。西北民族地区谋求大发展，必须结合实际，在国有大中型企业的“三改一加强”上做好文章。在一些地区，企业发展缺乏一套规范科学的企业经营者制度，民营企业家的发育也处于较低的阶段。为促进企业家阶层的形成，今后有必要尽快建立健全国有企业经营者制度，包括聘任、激励和监督机制。同时，要积极鼓励东部民营企业家去兼并、购买、承包经营、托管西北民族国有企业，以此带动西北民营企业发展。

## 六、全面实施人力资本开发战略

世界发达国家战后发展的实践一再证明，投资于人力资本、社会资本、无形资本的收益大大高于投资于自然资源开发、物质资本和有形资本的收益。即使投资于资源、物质和有形资本的开发，一般也是在优先投资于人力和无形资产的情况下进行的，也只有这样，才能使有形物质资本投入收到事半功倍的效果。实施人力资本开发战略，主要采取文化教育、技术培训等手段提高人的科技素质，严格实行计划生育，少生、优生。我国的实践证明，学龄儿童入学率每提高一个百分点，人均GDP增长率可提高0.35~0.59个百分点<sup>①</sup>。由于受“学而优则仕”观念的束缚太久，对人的素质的认识理解与社会主义市场经济和知识经济新时代很不适应。因此需要进行系统的教育体制、教育方式、教育内容的改革，调整优化教育结构，大力推进应试教育向素质教育的转变。强化与现代经济活动方式相适应的中高级职业教育，开展学校全面教育。加快实用科技开发和成果转化，努力推广实用技术和有条件发展的高新技术，支持和鼓励高等院校和科研部门向西北民族地区转让科技成果，积极引导科技人才向西北民族地区合理流动。

<sup>①</sup> 周兴维：《战略的重心西移》，139页，北京，民族出版社，2001。

### 第三节 构筑有利于西北民族地区农村城市化的制度体系

——以甘肃省天祝藏族自治县为例

党的十四大指出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。中国体制改革的这一总体框架，是构成城市化框架的制度基础。中国已经初步进入工业化中期阶段，将努力推进后工业化发展。城市化及其制度框架的设定要尊重这一基本规律，谋求大、中、小城市的协调发展。城市化的核心是产业与人口向城市的集聚，构筑城市化的制度体系就是要为这一集聚过程创造条件，淡化和清除一切不利于这一过程的体制因素，增加有利于强化并推进这一过程的体制因素，从而促进农村城市化进程。

#### 一、就业制度创新

如果说工业化是城市化的经济基础，那么就业制度就是工业化带动城市化的直接桥梁。工业化扩大规模和提高质量正是通过大幅度增加非农产业就业并促使其集中来带动城市化进程的。在工业化过程中，农民是否能够顺利进入非农产业领域是城市化进程是否顺利进行的首要先决条件。

要使农牧民无障碍地进入非农牧产业领域，重要的条件是，无差别地对待农牧区居民和城镇居民，特别是在招收青年就业人员时，应该消除对农牧民的歧视，给广大农牧区青年以发展的机会和希望。使农牧区劳动力与城镇劳动力在同一起跑线上竞争。通过法律条文规定，城市中各类企业招聘就业人员，可以提出职业要求，但是不得有户口限制，特别是城乡户口的限制，农牧区居民只要能够满足条件的，应该平等对待予以录用。

#### 二、户籍制度创新

户籍制度是中国管理人口的特殊制度。由于当前户籍仍然与一系列的管理制度相配合共同形成了城镇人口群体的特殊利益，对乡村人口流动仍然有很大的限制作用。

第一，当前对农牧区居民开放的只是小城镇户口，农牧民到大中城

市落户的制度障碍依然存在。

第二，农牧民获得城镇户口的条件是必须购买住房，而城镇的房价又很高，农牧民能够实现的积累非常有限，因此这种以货币构筑的新门槛对普通农民说来仍然是难以逾越的。

第三，户籍制度改革的目标是淡化户籍管理，但是其他制度改革不同步又强化了户籍的重要性。比如就业制度的中观和微观层面对拥有本地户口居民的保护，中小学招生只面向本地生源，等等。这也从另一个层面上反映出各种具体制度同步配套改革的重要性。

中国的户籍改革有两条路径可循：一是裂变式改革，一步到位，以身份证制度替代户籍管理，取消户籍制度以及与此相关的种种制度规定；另一条路径是渐进式改革，即户口管理制度仍然保留，但是逐步淡化户口的作用，并且使户口迁移变得容易，包括放松大中城市对户口迁入的管制以及降低农民进入城镇的门槛，为农村居民进入城镇，真正在制度上成为城镇的一分子创造条件。当户口迁移成为举手之劳而户口又变得价值不大时，它对人口流动、对社会经济发展的限制作用也就自然消失。

中国户籍制度创新的重点是放宽管制，消除城乡社会制度差别。

第一，放宽大中城市对农牧民户口迁入的管制，允许具备一定条件的农牧民自由选择进入哪一级城市就业和生活。农村城市化和经济现代化不能没有大中城市的发展以及一批新的中小城市发展成为新的大中城市，如果大中城市都把农民拒之门外，甚至于大中城市之间户口迁移也非常困难，那么全国性的劳动力市场就无从谈起，以人为载体的生产要素的区域流动及优化配置都将十分困难。只有允许并促进生产要素在大中城市与区域之间的广泛流动与组合，大中城市才能获得持久的生命力。从另一个角度看，中小城市没有人口的集聚就难以形成一批新的大中城市；大中城市如果缺乏现代化的就业队伍，其经济发展的现代化乃至中国经济发展的现代化也就缺乏依托。因此，户籍制度创新要解决的不是不让乡村人们进入大中城市的问题，而是让什么样的乡村人口落户于大中城市的问题。

第二，农牧区居民户口迁入城镇条件的重新设定。为了稳妥地推进农村城市化进程，确实需要对迁移人口做出一定的要求，一是户主夫妇必须受过一定的教育，这也是当前的大部分发达国家对公民接受教育的基本要求。二是户主在申报户口的城市工作两年以上，并且缴纳某些保

险，表示户主已经有能力在城市中就业并且能够享受一定的社会保障，防止户口迁入后大的动荡。三是必须有合法的住所。

对迁移人口受教育年限的要求是必要的，可以有效地促进我国特别是西北农牧地区基础教育的发展。进入城市的农民素质将会提高，有利于农村居民与城镇居民的融合，有利于城市社会新秩序的建立。

第三，与户籍制度直接相关的制度改革要配套。主要是指要淡化包括就业、社会保障、就学等制度规定中对户口的特殊要求，取消对外地户口的歧视。

## 附：《天祝藏族自治县小城镇户籍管理办法》

### 天祝藏族自治县小城镇户籍管理办法

第一条 为了加快城镇化进程，促进全县经济和社会全面发展，根据《中共中央、国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见》和《国家实施西部大开发若干政策措施》，结合本县实际，制定本办法。

第二条 小城镇户籍管理工作坚持解放思想，大胆改革，稳步推进，统筹兼顾，协调发展的原则。

第三条 小城镇户籍的审批管理工作由县公安部门负责。

县政府有关部门和乡镇人民政府在各自职责范围内配合公安部门做好小城镇户籍管理工作。

第四条 凡符合下列条件的人员均可申办城镇户口：

(一) 在小城镇投资兴办实业的本县人员或外县(市)人员及其共同居住的直系亲属；

(二) 县内机关、团体、企业、事业等单位录用、聘用的管理人员、专业技术人员及其共同居住的直系亲属。

(三) 在小城镇投资兴办实业的外商、华侨和港、台同胞需要及其照顾的亲属；

(四) 凡在县城及建制城镇规划范围内按有关规定居有住所的自愿以村或社整体迁入小城镇的，以及本县其他单独申办城市户口的人员；

(五) 实行子女落户随父随母的原则，对以往出生并要求随父随母落户的，均可办理落户手续(不包括“非转农”)。

第五条 申办小城镇户口的人员，应当向县公安部门提出书面申请，并及时提交下列证明材料。

(一) 户籍证明;

(二) 单位或者乡(镇)人民政府证明;

(三) 子女随父母落户的申请, 公安机关在接到申请之日起 30 日内做出是否准予入户的决定, 并告知申请人。

第六条 对申报城镇户口的申请, 公安机关在接到申请之日起 30 日内做出是否准予入户的决定, 并告知申请人。

第七条 批准迁入的人员按户籍管理程序办理。

第八条 迁往小城镇落户的人员免收城市增容费、基建配套和入户费, 有关部门在办理手续时只收取工本费。

第九条 按本办法在小镇镇落户的人员, 与其他城镇居民享受同等待遇。有关单位不得变相提高收费标准或者附加其他条件。

落户人员应当履行城镇居民应尽的义务。

第十条 本县农牧户口转入城镇后, 可根据本人意愿, 允许保留其承包的土地、草原和牲畜的经营权, 允许依法转让、继承, 并依法缴纳有关税费。

乡(镇)人民政府和村委会应严格草原、土地承包合同管理, 防止进入城镇农牧民的耕地撂荒和非法改变用途。

对进城农户的宅基地, 要适时置换, 防止闲置浪费。

第十一条 进入小城镇落户的人员经商办企业的, 享受县人民政府的招商引资优惠政策。

第十二条 对违反本办法审批户口, 借机索贿受贿以及弄虚作假, 营私舞弊的, 应追究其相应的责任。

第十三条 本办法由县公安部门负责解释。

第十四条 本办法自发布之日起执行。本办法发布之前办理“农转非”户口的人员, 按照以前管理办法执行。

### 三、土地制度创新

我国现行的农村土地制度, 从权属角度看, 是土地集体所有、农户家庭承包使用, 所有权与经营权相分离; 从经营形式看, 是农民家庭经营与集体经营相结合, 即双层经营将经营权与所有权分离, 是我国土地制度改革的重大突破。从改革以来取得的成效看, 取得了巨大成功, 但也存在许多问题, 限制了农村城市化发展。土地制度改革包括城镇土地制度的改革与农村土地制度的改革。

### （一）城镇土地制度的进一步改革与创新

城镇土地制度改革有力地促进了城镇房地产业的发展，增强了小城镇对乡村人口的吸纳能力，从而有力地促进了城市化进程。但是，从长期持续推进城市化的角度看，当前的城镇土地制度仍然存在严重的问题。根据《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，土地使用权出让最高年限视土地使用性质的不同为40~70年，并且“土地使用者应当在签订土地使用权出让合同后60日内，支付全部土地使用权出让金”。这种土地使用权出让、转让的意义在于，城镇政府作为国有土地所有权的代表，一次性获得较大的土地出让收入，可以用于基础设施投资和发展公用事业。但是这其中也隐含有重大的问题：第一，每一个城镇可出让的土地都是有限的，在一次性获得出让金后，将在长期内难以再获得土地收入，这将影响地方公用事业和城市建设的可持续发展。第二，开发商需要一次性交付很高的土地出让金，高昂的土地出让金使很多开发商对城镇土地开发望而却步，城镇土地开发只能被少数开发商控制，其中有很大一部分是政府组建的国有土地开发公司。将影响城镇土地市场的发育，并限制城镇土地的开发进程。第三，土地开发商为了收回土地出让金，将土地出让费用记入成本，导致房价、地价上扬，使农民和企业投资者望而却步，农民因买不起商品房而放弃进城，企业因付不起土地转让金而放弃进入城镇集聚发展的机会。高昂的房地产价格不仅降低了房地产市场的需求量，而且也限制了企业和农民向城市的集聚，不利于农村城市化的发展。因此，需要进一步深化城镇土地制度改革。国家按照所有权与使用权相分离的原则，实行城镇国有土地出租使用制度，将一次性收回的土地出让金依据土地出租年限分为40~70年收回。这样既可以保证政府以地租的形式源源不断地获得土地所有权权益，保证公用事业的可持续发展和城镇的持久魅力，同时也可降低房地产商的开发成本，促进一级房地产市场的发展，并进而通过降低房价或熟地价格，促进二级房地产市场的发展，农民因此降低了进城买房或租房的成本，投资者因此降低了进入城镇发展企业的成本，从而增强城镇对企业和农村居民的拉力，促进农民和企业向城镇集聚，还促进农村城市化进程。

### （二）农村土地制度创新

农村土地制度创新的基本目标，是有利于农业的规模经营和农业现代化，有利于乡村人口进入城镇和推进城市化进程，有利于实现由传统

的农村社会稳步向现代城市社会的过渡和发展。

遵循我国土地制度及改革的历史轨迹,借鉴国际经验,我们认为农村土地制度创新的出发点是维护农民的土地权益,调动农民的积极性。根本目的是形成有利于农业生产力发展的经营主体,形成真正的、有效的土地市场,为农村剩余劳动力的大规模转移解除土地依附障碍。

### 1. 继续稳定以家庭土地承包为基础的双层经营体制

土地是农民的命根子,农民不仅视其为生产资料和生产手段,而且也将其视为最后的生存保障。改革开放以后,以家庭土地承包经营为基础的农村土地改革始终受到农民欢迎,稳定土地承包制度是来自农民心底的呼声,是农村稳定和发展的需要。在发达国家,也同样把延长土地租赁期,作为向租赁者提供经营的稳定感、促进农业发展的重要手段。

### 2. 明确土地使用权内涵,进一步界定产权关系

《中华人民共和国城镇土地使用权出让和转让暂行条例》明确规定城镇土地使用权的占有者可以将土地使用权转让(含出售、交换和赠送)、出租及抵押。但是,在《土地管理法》中,对农民承包土地的使用权没有做出明确的界定。国发[1997]20号文件<sup>①</sup>规定:“经批准在小城镇落户人员的农村承包地和自留地,由其原所在的农村经济组织或者村民委员会收回”。江苏、浙江一带在执行过程中,获取城镇户口的农民的承包地是被无偿收回的。国发[1998]24号<sup>②</sup>号文件虽然不再提申请城镇户口的农民必须交回土地使用权,但是对土地使用权的处置也没有进一步明确的规定。使用权的模糊不清,为愿意进入城镇的居民处置土地使用权带来了极大的困难,在现实中他们的土地使用权或者仍然被村民委员会无偿收回,或者将土地随意委托他人耕作,或者放弃经营,任其撂荒。农民承包土地的使用权也应该与城镇土地的使用权一样,包括转让权(含出售、交换和赠送)、出租权及用作抵押物。在市场经济条件下,以土地所有权和使用权相分离为基础的土地承包权实际上已经成为一种能够产生效益的生产要素,应赋予承包者对土地的使用权、收益权和处分权。这样,农民对于承包的土地就不仅能够用好,而且能够用活。他们可以根据需要,以收益最大为目标,通过各种使用和处分方式的利益比较,将土地使用权这一特殊“资本”进行最佳配置,或者

<sup>①</sup> 《国务院批转公安部小城镇户籍管理制度改革试点方案和关于完善农村户籍管理制度意见的通知》。

<sup>②</sup> 《国务院批转公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题意见的通知》。

出让，一次性获得出让金，或者出租收取租金，或入股参与分红，等等。

明确承包土地使用权的内涵，赋予农民对土地的处分权，至少在如下两个方面有着重大的意义：一是有利于进城镇落户的农民通过土地使用权的处置，获取一定量的收益（出让金、租金或其他），为进入城镇安置生活和进行投资创造条件。二是有利于农村土地使用权交易市场的发育，有利于农业的规模化和现代化经营。

### 3. 建立农民承包土地使用权的流转机制，促进土地规模经营和农业现代化

土地规模经营是提高农业生产的机械化程度和农业劳动生产率的前提条件，也是农民增加土地技术投入、提高农业现代化水平的前提条件。伴随着中国城市化的迅速推进，农业土地规模经营开始成为可能。首先，中国的就业结构正在发生着根本性的变化，农业劳动力不论是绝对量还是相对比重都趋于下降，农业劳动力绝对量的下降大大降低了土地经营的压力，为集聚土地进行规模经营提供了基础。其次，由于规模经营土地能够带来规模经济效益，因此，仍然愿意从事农业的农村劳动力希望多承包土地，扩大规模经营。这就要求建立农村土地使用权流转机制。

建立土地流动机制，加快培育土地流转市场，必须有土地测量评级制度、土地估价制度、土地信用制度、土地交易制度、土地合同制度和土地合同管理制度等相配合。而建立土地使用权流转机制的关键在于给土地使用权定价，也就是评级估价制度。比如农民将其土地使用权拍卖，各地区情况不同，价格也不同，一旦市场拍卖成功，土地使用权作价就有了基本依据。土地使用权一旦有了明确的价格，也就成为一种特殊商品，可以任意买卖，也就等于建立了农村土地使用权市场，通过市场调节，农村土地规模经营必然随着农村劳动力转移而得以推广。

当愿意进行土地规模经营的农民所经营的土地达到一定规模时，政府可以鼓励其建立农场，进行企业化经营，其他农民以将其承包的土地转让、出租或入股的方式加入农场。部分农户即使不进入城镇，也可以以农业工人的身份成为农场职工受雇于农场主，他们不仅可以拿工资，还可以从农场主那里得到土地使用权转让金、租金或参与分红。

建立农村土地使用权流转机制，这是一项涉及数亿农民利益的改革。土地使用权流转机制是发育土地使用权市场的关键。土地流转机制

关系农村剩余劳动力转移,进而影响农村城市化进度。反过来,由于劳动力转移不充分和农业资金短缺,导致中国农地流转机制的建立异常艰难。使用权流转的关键是明确产权主体,导致激励机制的形成。一定要尊重广大农民的意愿,要给他们以在良好的市场环境下对自身利益进行自主选择的权力。

根据中国当前的国情,农民土地使用权流转还可能会有一个难题,即没有适当的接受者,特别是缺乏土地使用权一次性转让的接受者。因为接受土地使用权的转让,需要一次支付较多的资金。为了推进农村土地使用权流转机制的建立,需要地方政府成立非营利性的土地管理公司,通过市场运作承接农民愿意转让的土地使用权,并给予农民相应的土地转让报酬,为农民顺利地通过市场摆脱对土地的依附而进入城镇成为市民创造条件。

#### 四、行政制度创新

在农村城市化进程中,由于城市对社会、经济的空间聚集,虽然在一定程度上可以弥补市场的不完全性,提高市场效率,但也同时会产生大量的自然垄断、行政垄断,导致市场失灵。只有进行适当的行政干预,才能有效地通过市场发挥城市的聚集功能。因此,加快农村城市化,必须创新行政制度。行政制度创新主要包括建立市场经济条件下的地方政府职能框架、建立规范的财政转移支付制度、进行有利于生产要素积聚的行政区划调整等等。

##### (一) 建立适应市场经济体制的地方政府职能框架

在现代市场经济条件下,政府的经济职能和角色,一是充当市场经济运行调节和干预主体;一是充当社会经济协调发展的推动者。从目前我国各级政府执行的行政功能和我国所处的经济发展阶段分析,我国尚处于古典市场经济时代,政府的行政职能发挥的既不恰当,又欠力度,因此,必须转变政府职能。中国地方政府职能转变是体制改革的重要环节,其核心问题是政府要逐步减少和退出直接投资、经营竞争性企业的行为,为市场调节腾出空间。同时,更好地担负起发展公益事业、提供公共物品的职能,为经济发展创造良好的投资环境。在提供公共物品方面,中央政府主要提供国防、法律和秩序、宏观经济政策、跨区域性基础设施建设等全国性的公共物品,地方政府则主要提供基础教育、公共医疗卫生、地方性基础设施及地方经济政策等地方性公共物品。中国地方

政府进行职能转变的任务十分明确，就是要减少、退出干预经济的行为，而承担起地方经济发展的管理，并提供地方性公共物品的职能，即主要是发展公益事业、规划并参与发展基础产业、制定并监督执行区域发展政策。

### （二）建立规范的财政转移支付制度

财政转移支付制度是中央政府向地方政府拨付财政性资金的制度，它是中央政府进行宏观调控、促进区域经济协调发展的重要手段。当前的财政转移支付制度存在的最主要问题是中央对地方的税收返还分配方式不尽合理。当前的财政转移支付是以承认地方的既得利益为基本前提的，因此，贫富不均日益严重。规范的财政转移支付制度是以满足地方政府基本的财政支出需要为根本特征。加快农村城市化，需要在规范财政转移支付制度的基础上，实行一定范围的财政转移支付倾斜政策，优先扶持发展西北民族地区，以保证西北民族地区各级政府加快基础设施建设和生态环境建设基本资金需求。

通过实行科学的财政转移支付制度，使地方财政收入高于地方政府基本支出需要的省份，不能得到中央政府的一般性转移支付；地方财政收入低于地方政府基本支出需要的省份，中央政府按照地方财政收支差额的一定比例确定一般性转移支付的数额，以便调动地方政府的积极性。这样，通过建立规范的财政转移支付制度，淡化地方政府财政支出与财政收入在量上的直接关系，减轻地方政府增加财政收入的任务。通过转移支付，满足地方政府与其执行职能相适应的财力，使政府具备相应的财政能力去执行政府职能。建立规范的财政转移支付制度，为各地区政府提供公平的财政能力，是通过财政体制改革、促进城市化进程的重要举措。

### （三）调整乡域行政区划，促进地方企业的集聚和小城镇的规模化发展

在成熟的市场经济条件下，行政区划与生产要素流动、城镇的规模化发展并没有必然的联系，因为生产要素可以无障碍地自由流动，追求规模经济和利润最大化的天性必然促使投资者将企业配置在规模相对较大、投资环境相对较好的城镇发展。但是，我国当前处于体制转轨时期，各种制度向规范的市场经济体制过渡的过程正在进行之中，许多传统体制的框框仍然束缚着社会经济的发展。其中之一就是政府职能转变尚未完成，条块分割依然严重，生产要素的区域流动不畅。省与省之间

如此,县与县之间、乡与乡之间也是如此。而乡镇作为我国最基本的行政区域,乡镇与乡镇的分割造成了小城镇的分散发展。而乡镇的合并就成为扩大基本行政区域,从而为小城镇规模化发展创造条件的重要途径。因此,调整乡域行政区划,是我国在特定的体制转轨时期,促进民间小企业生产要素能够在相对较大的范围内流动,从而促进小城镇的规模化发展的必然选择。

根据《国务院关于行政区划管理的规定》,乡一级行政区划的调整及政府驻地的迁移,省级政府就可以审批,而县一级行政区划的变更需由国务院审批,因此,乡一级行政区划的调整更具有易操作性。

第一,以条件较好的中心镇为中心,进行乡镇行政区的合并。增长极模式是区域初始发展的基本模式。乡域行政区划的调整如果有一个发展条件相对较好的建制镇作为增长极,就可以通过该增长极的极化效应和扩散效应带动区域的发展。这里所谓条件较好是指规模相对较大、经济比较发达。

第二,合并后的乡镇总人口以在5万~8万人之间为宜。这是因为我国处于工业化中期阶段,在这一发展阶段,第三产业得以广泛发展需要一定的市场,一般而言,只有当城市有2万~5万人时,第三产业特别是一些为提高人的基本素质所必需的相对较高层次的服务业,才能得到有效的发展。以初步实现城市化,城市化水平达到50%~60%计算,为满足2万~5万城镇人口的积聚,所在区域的总人口应达到5万~8万人。

第三,合并后的乡镇面积一般应在100平方公里以上。这主要是由于近年来交通、通信条件大大改善以及乡镇政府的职能逐步规范,乡镇政府的管理能力有很大提高。为了发挥乡镇政府的管理效能,提高其管理效率,应增加乡域面积,扩大其管理范围。一般而言,乡镇一级政府的管理范围,应该考虑在乡镇领导下基层开展工作时,1小时内能够达到为宜。如果乡镇面积为100平方公里,平均管理半径为5.6公里,完全在乡镇政府管理可及的范围内。

(四) 适应WTO中农业问题的研究,调整国内农业保护政策并努力扩大农产品出口

#### 1. 加强对WTO中农业问题的研究

鉴于中国农业、农民问题的特殊重要性,建议由计划、农业和外经贸等部门牵头,组织其他有关部门和农业、经济、法律等方面的专家,

设立有权威、综合性的机构，长期从事 WTO 中农业问题的对策研究。

## 2. 要抓紧制定适应 WTO 中农业国内保护政策

一方面，应当按 WTO 有关条款的规定，调整中国农业保护的国内政策，使偏重于价格保护的政策，尽快转向更注重改善农村生产和生活的基础设施，支持农业科技进步，提高农民素质等有助于强化农业内部竞争力的方面；另一方面，则要从中国的特殊国情出发，在 WTO 农业条款的谈判中据理力争，为形成更合理、更有利于中国的 WTO 农业条款进行长期的努力。日本于 1999 年 7 月将原《农业基本法》修改为《食品、农业的农村基本法》，在很大程度上是为了争取 WTO 中农业某些规则的需要。政府对农业的补贴，不能被看做单纯是对农产品贸易的补贴。关于农业中非贸易因素的概念，目前正被越来越多的国家和地区所接受。这表明，围绕 WTO 中农业某些条款的争议，会逐步激烈起来，因此，要从 WTO 中形成的特殊性出发，在加入 WTO 后关于农业条款的继续谈判中争取主动地位。

## 3. 加快培育出口主导型的农产品销售和加工型“龙头企业”

在劳动密集型的农产品方面，含畜禽、水产品、瓜果蔬菜、鲜花盆景等，要优化品种，提高质量，适应国际市场需求，同时还必须加快国内经营组织和外贸体制的创新。鼓励发展出口农产品的产业化经营，通过必要的政策调整，尽快培育一批了解国际市场、懂得国际贸易的“龙头企业”，由它们按统一标准组织千家万户的生产，使中国具有比较优势的农产品更顺利地进入国际市场。农业和外贸等部门应通力合作，尽快制定扩大农产品出口的发展计划和相关的政策措施。应当按品种和出口方向，形成可操作性很强的发展规划，如向哪些国家和地区、采取什么办法、扩大哪些产品的出口等。可以选择若干基础好、发展潜力大的“龙头企业”，由政府有关部门与它们共同研究需要解决的关键性问题，明确实施的步骤和措施，一个一个地打赢具体战役，力争在加入 WTO 后的过渡期内，使中国农产品出口有一个跨越式的发展。

## 五、简化并降低设市的设计标准，促进农村城市化进程

有学者认为，中国设市的标准只需要考虑一个指标：县政府所在镇非农业人口达到 3 万人的人口集聚区就可以设置市的建制<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 杨立勋：《城市化与城市发展战略》，10、11 页，广州，广东高等教育出版社，1999。

第一，人口是城市化的核心指标。城镇人口占总人口的比重是世界上通行的衡量城市化水平的指标。《城市规划基本术语标准》给城市化水平的定义是：衡量城市化发展程度的数量指标，一般用一定地域内城市人口占总人口的比例来表示。以常住人口集聚规模为标准来设置城市，就保证了城市之所以成为城市的根本条件。

第二，人口集聚规模与城市非农产业的发展有直接的因果关系。市区常住人口达到一定的规模，必然意味着市区非农产业达到一定的水平和规模，特别是第三产业，因为3万人口的集聚本身就是一个较大的第三产业市场。因此，在市场经济条件下人口集聚规模标准可以在相当程度上反映并能够替代其他经济指标。在我国城市体系的现实运行中，也是人口集聚规模越大，城市的经济越发达，现代化水平也越高。

第三，市区人口集聚程度可以在相当程度上反映所在区域的发展水平，从而可以在设置城市时忽略相应的区域性指标。在市场经济条件下，生产要素根据比较利益原则选择区位，中心城市必然是先进生产要素集聚的首选区位。如果区域经济越发达，工业化程度越高，非农产业必然也越发达，非农人口集聚规模也必然越大。因此，市区人口集聚规模通常相应地反映区域经济发展水平，从而可以在考虑设置城市标准的指标时，替代其他区域性经济指标。

第四，简便易行，可操作性强。我们所指的市区常住人口达到3万人，其中市区的界定以国家统计局《关于统计上划分城乡的规定》（国统字〔1999〕114号）中关于“市区”的规定为依据。所谓常住人口，是指持续居住时间达半年以上的人口。市区常住人口的统计简便易行。与《国务院批转民政部关于调整设市标准报告的通知》（国发〔1993〕38号）规定的13个统计指标比较而言，这一方法的可操作性强，且不易弄虚作假，可以真实地反映出中国的城市化水平。在现实的操作中，衡量指标越复杂，基层作假的可能性越大，反映出来的情况就越失真。

第五，3万人口是迄今为止世界上关于城镇设置标准的最高限。当前在城镇设置中，有80多个国家和地区包含有人口下限指标（其中有50多个国家单纯以人口下限指标作为设置城市的指标）。在这些国家中，下限标准最低的是乌干达，仅100人；最高的是日本，为5万人。其他主要国家的人口下限指标是：美国2500人，英国为3000人，法国和德国均为2000人。

显然，我国现行的设市人口标准定得太高。城市设置标准太高，直

接负面效应是大批在客观上已经具备城市发展条件的镇不能成为城市,就不能够以城市的建设标准去进行建设,从而限制了城镇建设的发展。实际上这就相当于降低了城市的建设标准,使我国与国外同等规模的城市相比,基础设施落后,投资环境差,居民生活质量低。而且,城市设置标准太高,使大部分建制镇觉得城市距离自己非常遥远,是不可及的,从而放弃努力。因此,设市标准太高,实际上不利于加快城市化进程。

## 第四节 加强农牧区人口社会保障法制化建设

——以甘肃省天祝藏族自治县为例

社会保障,是以国家为主体,依据法律规定,对社会成员的基本生活权利给予的社会安全制度<sup>①</sup>。包括社会保险、社会救济、社会福利、社会服务和医疗保健等内容<sup>②</sup>。在推进西北民族地区农村城市化过程中,作为全体社会成员一部分的农牧区人口,当然也就享有受社会保障的权利。

### 一、农牧区人口的社会保障权利探源

我国农牧区人口的社会保障权利,不论在观念层面上、制度层面上,还是体制改革层面上,抑或立法层面上,都是被轻视、被忽略或被淡化的。这不仅是因为农牧区人口的社会保障,未被纳入中国社会保障体制改革的主要内容,而且是因为理论界、学术界对农牧区人口社会保障问题和需求变化的研究不予重视,也是因为农牧区人口社会保障被限定为家庭保障、社区保障和特殊保障,加上社会保障立法滞后,农牧区人口的社会保障权利的重要性、急迫性和困难性亟待明确,并提供这些权利实现的法律保障。

#### (一) 宪法权利与公民基本权利

《中华人民共和国宪法》(简称《宪法》)第45条规定:公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的

① 赵立人:《各国社会保险与福利》,2页,成都,四川人民出版社,1992。

② 卫兴华:《中国社会保障制度研究》,第3页认为:中国社会保障制度,包括养老、失业、工伤、医疗、残疾等方面的保障事业,也包括社会救济、优抚事业、社会福利事业,还包括由商业保险公司承担的商业性保险。

权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。这一规定表明：第一，全体公民都有获得物质帮助的权利，农牧区人口当不例外；第二，公民这种获得物质帮助的权利，是宪法权利与公民的基本权利；第三，公民获得物质帮助的权利，是一种以年老、疾病或者丧失劳动能力为条件的权利。应当说，获得物质帮助权，与退休者的生活保障权、受优抚对象的生活保障权和残疾公民的合法权益保障权、公民的劳动权、休息权等，共同构成公民的受社会保障权利。

农牧区人口的受社会保障权利，是指户籍在农牧区的公民，在其生活发生困难或受到威胁时，为了满足其生存需求，依法请求国家和社会提供基本生活物质性保障的权利。之所以要以“户籍在农村”作为界定前提，有两个原因：

一是户籍在农牧区的有劳动能力之成年公民，在隐性失业<sup>①</sup>时，有无就业意义上的劳动权？二是国家对“户籍在农村”的公民，历来主张养老以家庭保障为主，医疗保健以农牧区合作医疗为主。那么，国家有无对农牧区人口养老、医疗保障方面的义务？

## （二）社会保障权利的改革性整合

改革使广大农牧区发生了翻天覆地的变化。农牧区人口中，一部分人先富了起来，大部分人解决了生活温饱问题，贫困人口的数量迅速下降。农牧区人口的社会保障权利经历了改革性的整合。即：第一，自然就业制度，造就了众多的农牧区人口生活在贫困线以下。因为这种不问生产需要的自然就业是一种很不经济的就业形式，新增的自然就业人口中相当一部分一开始就是边际劳动生产率在零以下的隐蔽性失业人口。这是“民工”或农民工人产生的主要原因。这种现象，是农牧区人口的劳动权或就业权分配不公平的产物，其实也是大批农牧民的自救现象。是农牧区人口生存方式的临时选择，是生存状态的权益之计。第二，计划生育政策和家庭小型化，对家庭养老保障制度的内外冲击。农牧区人口的家庭养老保障制度，既符合中国传统文化，也有利于维持农牧区社会的家庭功能。问题是，20世纪70年代以来的计划生育政策，使农牧区生育人口的多胎化生育被遏制。以普遍实行的二胎生育政策而

<sup>①</sup> 隐性失业：这里指农村（牧区）人口中的劳动者，因土地等因素影响，无活可干，无事可做的“劳动”不足状态。

言,使农村家庭的成员减少,核心化加速,况且,农牧区家庭成员多,矛盾就多。因此,造成大量的农村青年夫妻婚后从父母家中分立出来。削弱了家庭养老保障的功能。而农牧区人口的养老保障改革目标,定位在以家庭保障为主上,显然是在分配养老责任上的一种不公正。第三,农牧区人口的医疗保健体系的转型。医疗资源的不平衡分布,即城乡医疗资源的人为差别,导致城乡人口的医疗需求的满足程度悬殊。鉴于农牧区合作医疗,主要解决农牧区人口的基本医疗保健方面的问题,而且覆盖率低<sup>①</sup>,农牧区人口的医疗保障制度改革,应以发展和完善农牧区合作医疗制度为基础,建立与城镇人口医疗保障制度改革相适应的社会医疗保障体系。即基本医疗保险、商业医疗保险和社会医疗救济等组成的体系。

在西北民族地区农村城市化过程中,随着体制改革的深入,在国家有意识地调整和改造不适应社会主义市场经济体制的社会保障关系的过程中,农牧区人口的社会保障权利,必然地发生适应性地重新整合,这对自我保障能力过低的绝大多数农牧区人口来讲,具有划时代的意义。

### (三) 社会保障权利的体制性维护

社会保障权利的体制性维护,是指农牧区人口的社会保障权利,应当纳入国家的社会保障整体之中,通过社会保障法和其他法律,提供明确、严密和同等的保护。

首先,强调农牧区人口的社会保障权利与城镇人口的社会保障权利在性质上是相同的,在法律地位上是平等的,在国家和社会的维护义务、责任的分配上应当是公正的,非过分地倾斜于城镇人口,对农牧区人口过于苛刻的做法应当纠正。这即是所谓公民保障原则。

其次,国家和社会应重视农牧区人口的社会保障权利。这种对农牧区人口社会保障权利的重视,应当是有经济上的支持、制度上的保障和法律上的义务等的落实以及切实有效的农牧区人口社会保障机制。这即所谓的切实保障原则。

再次,农牧区人口社会保障权利的法制化。通过立法和法律运行机制,对公民的社会保障权利进行公开、公平、公正的分配,是社会主义法制在市场经济体制下的必然要求。一般而言,社会保障权利的法制化

<sup>①</sup> 见刘志峰:《社会保障制度改革》,170页,北京,改革出版社,1995。农村合作医疗制度的覆盖率仅占全国行政村总数的10%左右。目前,可能比这一统计稍高一些。

分配,意味着与此相关的社会保障义务、社会保障责任的划分。对农牧区人口来讲,主张社会保障的权利,也就意味着对其相应的法定义务的改造提出要求。按照权利义务相一致的原则,农牧区人口的权利意识形成,必须依据《社会保障法》的法定义务,进行对应的负强化<sup>①</sup>。这即所谓的法律保障原则。

社会保障权利的体制性维护是一种外在的、机制性保护或制度性保护,强调公民保障原则、切实保障原则和法律保障原则,是希望从农牧区人口本身、农牧区社区和社会、国家这些不同的利益主体角度,寻找法律选择、利益意识、权利观念和行为模式等方面的文化支撑点。居于公民中受国家和社会给予养老、医疗和社会福利、社会服务等社会保障弱者地位的农牧区人口社会保障权利的实现,只有在形成了全社会的社会保障权利维护机制,并不断增强农牧区人口的自我保障能力的情况下,才有可能。

## 二、农牧区人口的社会保障权利缺损

以养老权、医疗权等的需求不充分、不强烈,国家经济力量或国家财力难以满足普遍的全民性的社会保障需求,社会保障立法滞后,社会保障权利在立法上受轻视,在物质支持上国家扶持力度不够等为主要表现形式的农牧区人口社会保障权利的缺损,有其深刻的社会根源,同时也是西北民族地区农村城市化的重要障碍之一。

### (一) 核心家庭养老功能的衰退

核心家庭指一对夫妻及其未婚子女组成的家庭,在城镇和农牧区都广泛存在,其数量都远远超越主干家庭。主干家庭指至少有已婚的两代人,而每代只有一对夫妻的家庭。联合家庭指两代以上的人中有一代或两代有两对夫妻的家庭。当核心家庭增多,并成为农牧区社会的主要家庭形态时,对亲属关系及其相互权利义务的影响,主要表现在两个方面:一是夫妻关系独立于亲属网络之外。夫妻关系在家庭中的位置更为重要。相比之下,与其他亲属的联系必然减弱了。二是核心家庭中,夫妻间的婚姻关系成为最重要的社会关系。而婚姻关系重要性的上升,自然就使青年夫妻与老人赡养关系的重要性下降,这是核心家庭的关系调

<sup>①</sup> 法律保障权利意识的负强化,是指通过相应的法定义务的履行,甚至承担法律责任等而失去某些权益的事实和教训,从反面促使了农村人口增强权利观念。

整功能所决定的。

### （二）农牧民养老观念对计划生育的制约

计划生育政策必须以保障农牧区老年人口的养老生活为前提。农牧民的养老观念中，养儿防老或由儿女养老，是符合我国以家庭保障为主的原则的。当社区扶持为辅和农牧民养老保险等尚未有效运用时，农牧区人口中的养老——多生观念就难以转变。也就是农牧民心目中的多生子女与养老保障的因果关系观念链，因为过多地强调“家庭保障为主”，而无法断开。

事实上，当国家和社会不能为从事有风险的农牧业生产的农牧民提供基本养老保障时，对那些有养老保障需求而欠缺自我养老保障供给能力的农牧区人口而言，不适当地“以家庭保障为主”建构农牧区人口的养老保障体制，根本无法扭转或改变其社会保障权利缺损的局面。

### （三）农牧业生态环境恶化削弱自我保障能力

生态环境恶化，主要是指水土流失、河流等水资源污染、地下水下降以及化肥、地膜和农药的过度使用等，造成的农牧区生产条件和生产环境变坏，灾害频繁，收益减少等情况。农牧业生态环境恶化，既包括了农牧区生产条件的变坏，也包括了农牧业生产条件或生产资源的急速减少，还包括对土地、草场的撂荒和完全荒芜。农牧业生态环境的好坏，是农牧业生产收益高低的主要影响因素。同时，也是农牧区人口自我保障能力的物质基础。农牧区生态环境恶化，在减少生产收益的同时，直接削弱了农牧区人口的自我保障能力。

### （四）农牧区人口贫富分化与权利保障不足

权利保障取决于法律制度对权利的确认为、保护，也取决于权利所代表利益的现实化，更取决于权利人的经济力量是否雄厚。也就是说，权利保障需要法律制度的外因，更需要权利成为现实利益和权利人经济力量这些内因。

西北民族地区农牧区人口中先富起来的那部分人，和摆脱贫困的绝大部分人，他们的社会保障权利的实现或保障能力是大大提高了，但未改变农牧区人口中社会保障权利实现不足或权利保障不足这一局势。尤其是农牧业生产的风险性、农牧区人口生活消费的非合理性<sup>①</sup>、因病致

<sup>①</sup> 主要指农牧民生活消费中，住房、婚姻和人情往来消费甚至迷信、愚昧消费所占比例太大，而自我保障消费比例太小。

残和因病返贫的多发性以及农牧区劳动力就业的不充分性，使农牧区人口的贫富分化变得更为经常，差距也越拉越大。显而易见，因各种原因处于贫困状态或又返贫的农牧区人口，其社会保障权利的实现，被经济贫困严重束缚。即使是已摆脱贫困状态或者进入富裕状态的农牧区人口，也因商业保险机制未被广泛引入农牧区，其社会保障权利的实现程度并不高。也就是说，农牧区人口中富裕人数的增加，并不必然等于社会保障权利的实现程度同比例增长。

#### （五）农牧区人口的医疗条件限制

农牧区人口的医疗条件限制，是一种社会机制性限制和农牧区社区性限制的总和。主要表现在，农牧区卫生、预防保健工作薄弱，医疗保障制度不健全，卫生投入不足，医疗资源配置不合理以及医药费用过快上涨等。出现这种情形，一方面是城市的社会保障需求与社会保障供给都高过农牧区社会，可以比较容易地利用国家财政预算资金作为城市人口基本社会保障的经济基础，这在广大的农牧区社会就非常困难了；另一方面是城市社会的物质文明和精神文明程度普遍高于农牧区社会。而社会保障，尤其是医疗机构和设施的建设、完善，往往是城市社会两个文明的重要组成部分，得到了城市社会的普遍认同。这种认同感，在农村社会则囿于经济发展水平和农牧区人口的文化素质、价值观念等的限制普遍比城市社会要低得多。

总之，农牧区人口的保障权利缺损，在我国是一种机制性缺损。我国计划经济体制下，全民单位与集体单位（包括农牧区集体经济组织）的社会保障权利，分别由国家和社会、集体提供其实现的条件。事实上，这些条件直到今日，也难以以为市场经济体制所能全部提供。于是，社会保障权利的实现，在推进西北民族地区农村城市化过程中，成为一个重要的课题。但是，农牧区人口社会保障权利的实现机制，则随着农牧区承包责任制的落实，遇到了前所未有的问题。这种问题的出现，在根源上，是国家和社会的社会保障权利分配原则存在着缺陷。在城市化过程中，确立科学、合理和公正的社会保障权利分配原则，是中国农村现代化的重要基础。

### 三、建立符合市场经济要求的农牧区人口社会保障机制

西北民族地区广大农牧人民，因其基本生活易变性，或易受外因干扰性，农牧业生产易灾性，劳动效率的低组合性和自我保障能力的不足

等特征，其家庭、社区的安全保障作用极为有限，正是在这样的背景下，新中国建立之初，规定了烈军属优待、残废退伍军人的安置、防灾防病、救济灾荒，劳动者年老、疾病或丧失劳动能力时获得的物质帮助等社会保障权。但农牧区人口的社会保障权利，始终未能进入国家的社会保障体系，未形成有效的社会安全体制，对加快农牧区城市化产生了不可忽视的消极影响。

### （一）国家的社会保障责任的偏向性分配

国家承担公民的社会保障责任，并不等于说国家要以国库的财政支出，全部地负担社会保障的费用。对国家而言，还可以通过社会政策和相关的调节手段的变化，将公民的社会保障责任进行制度化分配。即通过社会保障立法，把社会保障责任在国家、社会、社区和公民个人之间进行调配。

在秩序资源<sup>①</sup>分配层面上，国家、社会、社区和公民个人的制度化或法制化调配能力，是一种控制与反控制关系。即这种能力只有国家全部有、社会部分有、社区小部分有，而公民个人则几乎没有。也就是说，当秩序或社会安全秩序以强制性手段调节时，公民个人只是一种服从者或者受惠者，亦即受社会保障者。而当社会安全秩序以非强制性手段调节时，公民个人才有能力参与秩序资源的分配。如商业养老保险、商业医疗保险等，只是这种社会安全秩序的非强制性调节，仅仅起着辅助性作用，并非居于决定地位。

在秩序资源的分享层面上，国家、社会、社区和公民个人的调配能力，则是公民最大，社区次之，社会再次，国家最小。也就是说。公民个人的基本生活有了保障，则具备了安居乐业的前提。社区才会形成经济发展和社会进步的合力。而国家其他社会安全目的才容易达到，也就是其他社会安全秩序才有希望建立起来。所以说，国家社会保障责任的承担，表面上是一种国家对公民生存权利的关怀或者恩惠。本质上，则是国家维护社会秩序的需要，是一种社会秩序稳定、社会安全、社会协调安定和良性运行需求的政治投资，或者不得不支付的政治成本或代价。

在我国，国家社会保障责任偏向性分配，是指国家通过的社会政策和调节手段，将社会保障责任在国家、社会、社区和个人之间，以所有

<sup>①</sup> 秩序资源，是有序的社会关系和稳定的社会运行状态以及公民生活的有效保障等，产生的国家经济发展、社会进步的社会资源。

制不同进行的缺损性、职业性和依附性分配。其中，缺损性分配，是指国家和社会主要承担城市人口的社会保障责任，而农牧区人口则由农牧区家庭、社区承担。职业性分配，则指国家和社会只对正式就业，并维持其职业者承担保障责任。依附性分配，是国家和社会对计划经济体制中的国有企事业单位的职工承担保障责任。

可见，国家的社会保障责任的偏向性分配，在我国是一种社会政策的过度政治化或所有制的国有化的分配。这种偏向性分配，首先使资产阶级、地主富农和小资产阶级等剥削者的社会保障责任，从国家的社会保障责任中剥离。其次，使工农两大阶级的社会保障责任，被所有制侵割或分隔开来，国家主要承担工人阶级和城市全民职工的社会保障责任。而农牧民和农牧区人口的社会保障责任，主要由农牧区集体经济组织承担。再次，城市人口的普遍性和较高程度的社会保障，与农牧区人口的个别性<sup>①</sup>和程度较低、甚至很低的社会保障，发展和积累到后来，终于造成城市人口的社会保障依赖，成为城市经济体制改革和加快农牧区城市化的主要社会障碍之一。

## （二）国家的社会保障责任分配的法律化

国家承担社会保障责任，是由国家的社会安全需求以及国家对社会安全资源的分配能力决定的。但是，社会保障政策的统一，调节手段的硬化<sup>②</sup>，需要社会保障制度法律化作为保障。我们认为国家社会保障责任分配的法制化，主要有三个方面的内容。

一是社会保障投入的法制化。按照国家社会保障责任可以分散、分摊和分配的观点，当国家社会保障责任，通过社会保障政策和调节手段部分转移给社会、社区和个人之后，表面上看，已成为社会、社区和个人责任，与国家责任无直接关系。实际上，这些社会、社区和个人责任，通过社会安全或社会安全秩序需要，与国家的社会保障责任联系在一起，是国家社会保障责任的分担，国家当然有权力要求分担该责任的社会、社区和个人，以相应的资金投入表明其责任的实际承担。由于国家也是社会责任的承担者，所以社会保障方面的投入关系，只能通过立法加以协调，或者行政能力对社会保障投入机制约束的软化才能避免任

<sup>①</sup> 主要是指对农村人口中的老弱病残、先天残障及孤儿的社会救济和五保制度等，涉及人口是农牧区人口的一小部分。

<sup>②</sup> 是指社会保障义务、责任的强制履行和承担，具体手段的强制性增加的情形。

意性<sup>①</sup>。

二是社会保障资金管理的法制化。社会保险资金的筹集是艰苦而漫长的过程，因此，对这种带有救命钱性质的资金的管理法制化，关系到资金的安全性、增值性以及能否保证基金的正常支付，自然直接关系到社会保障权利人的切身利益。因此，必须通过法律强化法制化管理，保证社会保障资金不被挪用、侵占或肆意挥霍浪费。

三是防止依赖和返贫的法制化。所谓依赖是指依赖国家扶持或社会救济，养成惰性而不思履行其社会保障义务，或不承担其社会保障责任的情形。对那些只重硬投入，而无软投入，久扶或长期扶持而不能脱贫的地方，长期躺在国家扶贫的软床上睡大觉、赖床不起来的人，则应规定承担相应法律责任的约束条款。从而减少和防止农牧区贫困人口赖床习惯的形成。同时，要进一步夯实扶贫工作的基础，并积极提供农村剩余劳动力充分就业的机会，建立社区养老保障机制，发展和完善农村合作医疗制度，防止农村人口因灾、因病或就业不充分、社区养老机制未建立而陷入困境，或者返回贫困状态。

### （三）坚持制度创新，为西北民族地区农村城市化提供制度支持

对于进城的农民来说，城镇生活的不稳定是最大的顾虑。在农村，即便是收成不好，吃饱饭保证最低生存需要还是没有问题的，有了病左邻右舍、亲朋好友互相借钱凑钱，老了有几个子女在身边也有个基本保障。

如果进入城市，这些问题他们都觉得心里没底。为进城农民提供基本的社会保障，是政府必须解决的问题。从进城就业的农村居民所需要的基本生活条件看，为进城农民提供的保障至少要包括失业、医疗和养老保障，对具有城镇户口的农民发放社会救济。社会保障制度进一步改革与创新的总的原则是扩大保障面，实行社会化。为了使进城的农民能够真正走上城市的生活轨道，使中国农村城市化稳步推进，必须将进城的农民纳入保障对象。

#### 1. 建立面向所有非农产业就业人员的失业保险和医疗保险

就业和就医是进入城镇的农牧区居民最为关心的问题，而且失业和疾病是违背自身意愿，是无能为力的问题，因而需要社会给予其基本保

<sup>①</sup> 应当承认，国家在立法层面可以凌驾于法律之上，但从法律的执行、调整关系和遵守层面上，国家用法律手段比用行政权力有效率得多。

障。同时与养老保险相比,失业保险和医疗保险所要缴纳的保险费金额较低,给企业和个人增加的负担不重,能够承受。

## 2. 农牧民以及进城务工的农民工缴纳保险费采取过渡性办法

中国制度改革的基本特点之一是稳妥。对于农牧民及进城务工的农民工保险费的缴纳的过渡性办法的核心内容,是在保证农牧民合同制工人缴纳数额与城镇职工相等的前提下,企业适当降低应缴份额,职工适当提高应缴份额。

《失业保险条例》规定:城镇企业事业单位按照本单位工资总额的2%缴纳失业保险费。城镇企业事业单位职工按照本人工资的1%缴纳失业保险费。

《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》规定:基本医疗保险费由用人单位和职工共同缴纳,用人单位缴费率应控制在职工工资总额的6%左右,职工缴费率一般为本人工资收入的2%。对于农牧民合同制工人的医疗保险费的缴纳可以相应地规定为:用人单位缴费率应控制在农牧民合同工工资总额的3%左右,农牧民合同工缴费率一般为本人工资收入的5%。

农牧民合同制工人不是一辈子的农牧民职工身份,在如下两种情况下,应当视同一般城镇职工对待,用人单位应适当提高其失业保险和医疗保险缴费率,农民合同制工人则适当降低缴费率。第一种情况是农牧民做合同制工人满5年以上,第二种情况是农牧民进入城镇获得城镇户口。

这样一种过渡办法的意义在于:不需要企业立刻拿出大笔的保险费,企业招用农民工的保险成本依然低于城镇职工,企业容易接受。而对于农牧民而言,享受保险无异于提高了社会待遇,为其在遭受失业和疾病时仍能在城镇生存提供保障。虽然缴纳高一些的保险费,但有5年的期限,有盼头,农民工也愿意。虽然这也是一种带有一定程度的歧视性办法,但是相对于农牧民合同制工人根本不能参加保险相比,城乡差距已经大大缩小了。

## 3. 吸收进入城镇就业的农牧民合同工参加养老保险

基本养老保险的征缴范围:国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业及其职工,实行企业化管理的事业单位及其职工。对农牧民合同工是否属于职工没有明文规定,但在现实的执行中,都是不包括农民工的。

中国养老保险应该包括如下两类进城的农牧民：

第一类是已经进城落户并具有城镇户口的农牧民。他们实际上已经是城镇人口，而许多地方对于获得城镇户口的农民在社会福利上仍有歧视。

第二类是在城镇连续做各种合同工5年以上者。在中国各级城镇，都有相当一批农牧民工已经在城镇就业、生活很长时间，由于多方面的障碍而没有城镇户口，他们仍将继续在城镇中工作和生活。对于这一部分人，应该吸收其参加养老保险。具体年限，可以规定为在城镇连续工作5年以上。

在城镇工作5年以上的农民工养老保险费的缴纳办法可以等同于城镇职工，即企业缴纳基本养老保险费的比例一般不得低于企业招用农民合同工工资总额的2%，个人缴纳部分不得低于本人工资的8%。

4. 为已经进城落户并将承包土地（草场）一次性出让的农牧民提供最低生活保障

最低生活保障是由地方财政负担的保证居民维持最低生活标准的保证。由于是由财政负担，所以要将享受人员控制在最必需的范围内。

《国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》明确规定：城市居民最低生活保障制度的保障对象是家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的持有非农业户口的城市居民。要求1998年底以前，地级以上城市要建立起这项制度，1999年底以前，县级市和县政府所在地的镇要建立起这项制度。可见，不仅农牧区居民享受不到最低生活保障，而且一般建制镇居民也享受不到。

虽然我们是发展中国家，政府财力极其有限，广大国民应体谅国家。但是最低生活保障属于社会救助的范畴，也即当国民连最起码的生存条件都不具备时，才会向政府要求最低生活保障。作为政府，提供最低生活保障是最起码的职责之一。在城市化迅速推进的条件下，为了既有利于推进城市化进程，又减轻国家财政负担，可以实行区别对待的办法。即对那些仍然保留承包土地（草场）使用权，只是将其有限出让（如租赁、入股等）的新市民，由于他们还能够凭借承包土地（草场）使用权得到收入，从而在一定程度上有部分生活保障，因此可以暂时不考虑将其纳入享受最低生活保障的范围；对于已经将承包土地（草场）的使用权一次性出让给集体或他人的农牧民，需要将其纳入最低生活保障的享受群体。另一方面，一次性出让承包土地（草场）使用权有利

于农牧业规模经营，是中国农业现代化的百年大计，如果将进入城镇后是否能够享受最低生活保障与将承包土地（草场）使用权一次性出让相联系，在一定程度上会促使进城居民放弃土地（草场），从而有利于促进农牧业规模经营，提高土地制度创新的绩效。

中国农村人口的社会保障问题，进入 20 世纪 90 年代以来，已引起了国家的高度重视。笔者 1994 年～1997 年在兰州大学法律系经济法专业研究生班学习时，在导师的指导下，对农村人口的社会保障权利问题进行了一些比较系统的研究，提出了依法解决并实现好农村人口的社会保障权利，使这一宪法权利真正付诸于国家各级政府的宪政的设想。从十多年来我国农村人口社会保障制度的建立实施情况看，全国各地不平衡。经济比较发达的北京、山东、广州、福建、上海等省市，农村人口社会权利保障已形成了一个良好的保障机制，中西部地区正处于起步阶段，而以老少边贫为主的西部及西北民族地区，绝大部分还没有提上议事日程。就农村人口社会保障权利问题，中东部地区仍在不断探索新的机制和办法，还没有完全走出单一的统账结合的资金模式，对西部及西北民族地区来说，仅仅依靠统账结合这一种模式显然是不现实的。

连基本温饱都难以保障的西部地区，农村人口的社会权利保障问题应从实际出发，更务实些，更现实些。笔者认为要积极探索、大力推行西部及西北民族地区农村人口实物保障机制及办法，这就需要有志于为西部及西北民族地区农村人口谋福祉的同仁们共同探讨。随着这一问题的解决，必将有利于加快西北民族地区农村城市化。

近年来，笔者十分关注农村人口的社会保障权利问题研究，相关资料表明，目前在全国范围内农民养老保险工作进度较快的地区集中在经济相对发达的辽东半岛、胶东半岛、长江三角洲、珠江三角洲和京津等区域，而其他的内陆省份和相对贫困的地区的形势则并不十分乐观。

笔者切身感受到，在没有国家财政补贴的前提下，广大中西部地区的农民虽然没有钱缴纳养老保险金，但他们有劳动产品，如果允许其实物成为换取养老保险的筹码，一定有利于降低风险，打破目前这项工作无法进行的被动局面。

实际上，以“实物换保障”是借鉴发达国家的经验，试图建立一种相对独立的农村社会养老保险模式。在我国特别是在西部及西北民族地区农村家庭养老和土地保障功能逐渐弱化的情况下，“实物换保障”有望成为替代传统土地保障的制度选择。我觉得，如果“实物换保障”

制度真正实施，就意味着农村养老保险由家庭养老保险向社会养老保险的全面转型，有利于推进西部及西北民族地区农村城市化进程，有利于农村全面建设小康社会，实现长治久安。

笔者认为，从根本上解决中国农村的社会保障问题，必须依靠国家的宏观政策的指导，必须打破藩篱，实行城乡互动。在城市主要是创造充分的农民进城的就业条件；在农村要始终把解决“三农”问题，作为全面建设小康社会，促进农村政治文明、精神文明、物质文明和生态文明，协调发展的重中之重。社会保障问题的最终解决，标志着“三农”问题的矛盾趋于缓和，直至妥善解决。

在我国长期以来实行城乡两种不同的政策，“一国两策”是计划经济体制的产物，也是“三农”问题长期不能解决的根本问题。根据国际工业化的规律，工业化过程也是减少农民的城市化过程；是由农业提供原始积累支持工业化，待工业化起来之后，工业要转为反哺农业，从而实现农业现代化的过程；是由城乡分割的二元结构转为城乡一体化的过程。当前，我国正处于两个转型时期，一是由计划经济体制转向社会主义市场经济体制；二是由农业社会转向工业社会。在农业占国内生产总值 GDP 比重已下降到 15% 的情况下，现在城乡失衡问题已到了非解决不可的时候。笔者认为，目前农村有以下十个方面的问题需要研究和解决：

一是加大对农业投入在财政总支出中的比重。加强农业基础设施建设，改善生态环境和生产条件，从根本上改变基础脆弱、后劲不足、抗灾能力下降的局面。全面推行生态农业建设，实现经济与生态的良性循环。为此应根据世界贸易组织 WTO 的“绿箱政策”和“黄箱政策”，把财政用于农业支出的比重调整到占财政总支出的 10% 以上。尽快结束“取大于予”，逐步实现工业反哺农业。改进对粮食等关系国计民生的大宗农产品的补贴方式，由补贴流通领域改为直接补贴给农民。

二是免除农业税、农业特产税和乡镇的统筹等费。历史上农民是不直接纳税的，国外工业国家多数不收农业税。因此，应在目前实施的“费改税”中，把农业税和农业特产税免掉，和城市居民一样收个人所得税。属于公益性的支出，包括义务教育以及乡镇行政管理支出等，均应列入政府预算开支之内。

三是放开城市就业。允许农民进城务工经商，取消城市限制农民进城的一切歧视性政策，在取得城市户口以后，应与原城市居民一样，尽

相应的义务，享受同等的权利。同时，从财政、信贷以及税收方面支持以农民为主体、吸纳农业劳动力就业为主要目标的各种所有制的乡镇企业，加速农村工业化和城镇化进程，大幅度减少农业人口和农业劳动力。

四是完善土地制度。在保持土地为乡村农民集体所有和稳定家庭承包经营权长期不变的前提下，在具备条件的地方，坚持农民自愿的原则，实行土地使用权的转让，促进土地的适度规模经营，提高农业的劳动生产率和现代化水平。严格控制土地的非农化，农村工业化、城市化过程中严格控制占用农地，着重提高城镇容积率。据推算，20世纪90年代以来，每年农民因被买断承包土地损失在千亿元以上。现在全国约有3000万农民因各种原因承包地被征用、买断而成为无地农民。为稳定土地承包权，在土地转为工业建设用地时，实行土地承包权的股份化；使农民免除后顾之忧，分享收益，行使当家作主的权利。

五是放开农产品市场和农村金融市场。各类农产品都应实行生产商品化和经营市场化，建立规范的包括初级市场—批发市场—期货市场在内的市场体系，实行开放的有序的竞争。允许农民建立互助合作性质的金融组织——合作银行，承办农民的信贷业务，根据国家的金融政策，建立规范的管理制度。

六是建立农民的合作经济组织——农民协会。除了在基层村级建立社区性的农民协会，代表会员行使对土地和所属企业的管理权外，建立乡镇以上的农民协会，为农民服务；同时鼓励和支持各种专业合作性质的农民协会，与各种所有制的公司形成公司+协会+农户的利益共同体，促进农业产业化经营，提高市场竞争能力，并使农民从农产品的加工与流通领域的增值效益中获益。为适应国际市场竞争，按产业建立有农民参加的行业协会。

七是改革乡镇政府机构，实行乡镇自治。在继续完善村民自治民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的基础上，推进乡镇民主政治建设，实行乡镇自治。县在乡镇设派出机构，行使政府职能。四川省遂宁县步云乡试验由农民直接选举乡长，经过两轮的实践，取得了很好的经验，应加以总结。实行乡镇自治可在一部分省选择一些乡镇先行试点，在取得经验之后，通过法律程序普遍推广。它能够从根本上精兵简政，减轻农民负担，改善党和政府同农民的关系，实现政治文明。加强法制建设的执法力度，实现依法兴农、依法治农、依法护农。

八是实行农民的平等待遇。除了依据宪法在公民的权利与义务上农民与城市居民应一律平等外，在教育、医疗、就业、社会保障、市场准入以及其他公共财政支出等方面也应逐步实行城乡统一的政策，最终实现城乡一体化。

九是加强农村教育体系建设，继续普及九年义务教育。义务教育的经费，应由省、地市、县统筹解决，改变目前由农民和乡镇、县主要承担的状况。实现了这一条，现在的农民负担可减轻一半。此外，还要发展农村的职业教育和成人教育，并把农村教育与精神文明建设结合起来，从根本上提高农民素质，以适应农村社会主义现代化建设的需要。

十是加强农业科研和技术推广体系建设，把农业和农村经济真正转入依靠科学技术进步的轨道上来。鼓励各类大专院校毕业生走向农村，在这个广阔的田地里发挥才智，创造业绩。在农村的一、二、三产企业中充实研究与开发的技术力量，并与国内外的高等院校、科研单位建立合作关系，提高科研成果的转化率和产业的科技贡献率，提高市场竞争能力。国家应加强支持农业科技的力度，加强农业的基础科学研究，在新的科技革命中率先达到国际水平。提高政府投入农业科技的资金占农业总产值的比重，由目前的0.02%（发达国家为2.37%）提高到0.65%（30个低收入国家的平均水平）。

总之，西北民族地区农村城市化，是一个数亿人口由农村、牧区进入城市的过程，他们从开始离开农牧区到最后在城市定居，必然有一个犹豫、徘徊和动荡的过程。在这一过程中，如果包括就业制度、土地制度、城乡户籍制度、社会保障制度等在内的各种制度性、政策性城乡壁垒将他们排斥在城市之外，必然会使他们延长徘徊期，甚至最终放弃进入城市的努力，返回乡村，消极地进行着年复一年的小农生产。因为农村、牧区不仅能够满足其最低层次需求，而且也符合中国农牧民小富即安的传统保守思想，那么西北民族地区农村城市化将只能长期低水平、低速度地推进，质的变化非常困难。相反，如果我们尽早建立面向非农业人口及其家属的全方位、开放、公平、择优、市场化的制度框架，创新建立有利于城市化的制度体系，农牧民在城镇生活有了最基本的保障，就能加快向城市迁移的速度，民众对自尊、自律、自信心理需要的追求和对自我完善需要的追求，必然化为巨大而无形的动力，推动着他们努力地工作，积极进取，遵守秩序。而这才是推进西北民族地区农村城市化进程、逐步构建城市社会的不竭动力。

## 第十章 文化建设是西北民族地区农村城市化的重要内容

社会文化是社会的象征，是社会的凝固剂，在一定意义上，也是人的行为模式和社会模式的塑造者。当今世界，文化与经济及政治相互交融、相互渗透。文化的力量，不仅深深熔铸在民族的生命力、创造力和凝聚力之中，而且越来越成为综合国力和国际竞争力的重要组成部分。国家的发展和强盛，民族的独立和振兴，人民的尊严和幸福，都离不开强大文化的支撑。文化与民族的联系至为紧密。在西北民族地区农村城市化中传承与发展少数民族文化，并从自己的文化中汲取营养，就能获得发展的内在动力。文化构成是一个民族的鲜明特点，文化问题则构成了民族问题的重要方面。少数民族要求加快经济文化发展是现阶段我国民族问题的主要表现形式。所以，在西北民族地区农村城市化中重视少数民族文化的发展，对处理好当代中国民族问题有重大意义。

### 第一节 文化模式的意义分析

#### 一、文化的内涵

文化是社会生活中最核心的标志，是一个民族的灵魂，是一个特定民族和社会得以延续和发展的内在扭结。在一定意义上说，传统就是社会历史传承下来的主流或主导文化的代称。

西方的文化定义一般比较宽泛，把人类意识形态和人的行为模式以及观念的物化品等方面都包括了进去。比如说，文化是“人类知识、信仰和行为的整体。在这一定义下，文化包括语言、思想、信仰、风俗习

惯、禁忌、法规、制度、工具、技术、艺术品、礼仪、仪式及其他有关成分。”<sup>①</sup> 这主要是侧重于文化的意识和行为方面而下的定义。英国的泰勒所下的著名的文化定义是：“所谓文化或文明乃是包括知识、信仰、艺术、道德、法律、习俗以及包括作为社会成员的个人而获得的其他任何能力、习惯在内的一种综合体。”<sup>②</sup> 这是从意识层次和个人社会化方面对文化所下的定义。美国社会学家 A. 克罗伯提出了一个影响深远的文化定义，“认为现代意义的‘文化’概念，应包括五种含义：（1）文化包括行为的模式和指导行为的模式。（2）模式不论外观或内含，皆由后天学习而得，学习的方式是通过人工构造的‘符合’系统。（3）行为模式和指导行为的模式物化体现于人工制品中，因而这些制品也属于文化。（4）历史上形成的价值观念是文化的核心。不同质的文化，可根据价值观念的不同进行区别。（5）文化系统既是限制人类活动方式的原因，又是人类活动的产物和结果。”<sup>③</sup>

文化以思想的方式存在着，并渗透和体现在人们的一切社会活动及其物质形态之中，但这些社会活动及其物质形态本身并非文化，而只有它们所反映出来的特定行为模式和观念形态才是文化，具有统一而稳定不变的特定文化构成一种文化模式，而人们体现文化过程的社会活动则被称之为文化活动或文化行为，这样我们就可以看到文化的三个基本层次：①认知文化，即特定民族的人们对于人类社会和自然的本质及其关系的最基本的认识以及完成这种认识的特定思维方式。②基本的价值观念，它是文化在社会层面的核心内涵。③由特定价值观念所指导的一般的行为模式。

## 二、特定文化模式对社会的特定意义

不同的社会有着不同的文化样式，这种文化样式对于社会结构和人们的心理行为都产生着决定性的影响。这种文化样式我们一般可以称之为“文化模式”。文化模式概念的建立使我们具备了分析不同民族和不同历史背景下的文化的不同特性及其意义的基本框架。西方学术界一般

① 《简明不列颠百科全书》，第11卷，286页，北京，中国大百科全书出版社，1991。

② 泰勒：《原始文化》，转引自覃光广、冯利主编《文化学辞典》，109页，北京，中央民族学院出版社，1988。

③ 转引自覃光广、冯利主编《文化学辞典》，110页，北京，中央民族学院出版社，1988。

把“文化模式”解释为“诸文化特征协调一致的组合状态。虽然这一术语的含义因作者而异，一般却是强调文化因素的结构或形式，以别于内容。文化模式是一种文化的诸成员所普遍接受的文化结构，也是长期存在的一种文化结构”<sup>①</sup>。“文化模式反映着一种文化物质丛（内容）相互结合时的特殊形式，这种特殊的形式反过来也反映着各种文化的结构性特征，使之与不同社会中的不同文化区别开来”<sup>②</sup>。我们在分析文化模式时，反对把文化的内容和形式割裂开来，如果那样，不同文化的不同区别就仅仅是外在的形式了。其实，特定的文化模式是特定民族和社会文化内涵和结构形式的统一，文化模式中最核心的是文化内涵，它通过特定的文化结构方式表达出来，形成一致的特定文化状态。

特定的文化模式具有稳定性、普遍性、累积性和发展性的特点，它透射出—个民族和社会的“文化精神”，这种文化精神也就是“民族精神”或“国魂”，“指—种文化的特有精神，—种文化中具有决定力的价值系统，由此价值系统所构成的文化模式在态度、评价及情绪倾向等方面表现出的精神品质，即—种文化独具—格的特色”<sup>③</sup>。“文化精神”通过“文化熏染”的个体文化社会化过程，达到“文化整合”，文化模式之所以对社会具有—种整合功能，原因在于：①文化模式指导着人对世界的基本认识，也决定着人们的基本思维方式。②特定的文化模式在社会制度层面明显地反映出来，使社会的风俗和制度在功能上得以互赖和加强。③特定的文化模式中的价值观念是人们观念意识的基本内涵，由此指导着人们的价值取向。④文化模式指导着人们的行为方式，并对各种社会关系进行有效的协调。正如文化人类学家R·本尼迪克特所说的那样，“—种文化，正如—个人，或多或少是—种思想和行动的一贯的模式。每种文化中常有许多具有特征的目的，那些目的并非其他类型的社会所必有。为遵循这些目的，每—民族都致力于加强它的经验，而且在这—需求的压迫下，使庞杂的行为采取—种比较协调形式”<sup>④</sup>。当然，文化模式的这些作用并非决定性的或者绝对的，而是指导性的和具有可变特性的。对于不同的文化模式来说，或者对于同一文化发展中的

① 《简明不列颠百科全书》，北京，中国大百科全书出版社，1991。

② 覃光广、冯利主编《文化学辞典》，北京，中央民族学院出版社，1988。

③ 覃光广、冯利主编《文化学辞典》，北京，中央民族学院出版社，1988。

④ 覃光广、冯利主编《文化学辞典》，153～157页，北京，中央民族学院出版社，1988。

不同阶段的文化模式来说，彼此之间还可能形成程度不同的“文化冲突”。

文化冲突的深刻原因不仅仅在于文化模式的功能，更重要的是透过文化模式的这种功能发挥，我们看到了文化与民族认同和人们基本行为方式的紧密联系，因而，文化冲突往往反映为在异文化模式的冲击下社会的民族危机和行为观念的危机。在这种危机之中，人处于一种无所适从的状态之中，表现为无所依归的空虚和失落。

在中国西北民族地区的现代化过程中，这种文化认同的危机<sup>①</sup>。仍然是很突出的。按照社会互动理论的分析，文化也是人们日常互动行为和群体互动行为发生的主要依据和背景。“互动论者提出，共同的定义、价值观和规范产生于互动，而且制约着人们怎样去看待世界以及怎样彼此互动”<sup>②</sup>。加芬克尔在创造的社会互动理论的“本土方法论”，“力求分析人们在日常社会互动中所遵循的全部规则的社会学方法”，认为“每一个人都是生活在一定的文化背景之中，文化背景隐含了社会成员互动的规则、理解、期待与意义”<sup>③</sup>。我们可以说，不同的文化使人们在社会互动中结成为不同的民族和国家群体，也影响甚至支配着人们行为的过程，而文化的冲突，则使人们失去相互互动的统一规则和共同背景，促使矛盾的产生，也不利于民族和国家的团结。现代化过程中现代性文化的冲突正表现在这种互动失则和民族认同危机之中。

## 第二节 少数民族文化与民族的关系和特点

文化与民族和民族问题之间有着密切的、广泛的、内在的联系。在人们普遍认同的构成民族属性的四大要素之中，文化是其中之一。一个民族的存在与特征在很大程度上是从文化这面镜子中显示出来的。在现代社会，文化对一个民族的重要性增加了，因为社会愈发展，经济愈发达，人们愈难以从生产方式和经济发展水平上对不同民族的属性作准确的划分和判断，而更多地需要依赖对文化的辨析去判别一个民族的属性与特征。

① 转引自罗荣渠、牛大勇编《中国现代化历程的探索》，北京，北京大学出版社

② [美] 乔纳森·H·特纳著，吴曲辉等译：《社会学理论的结构》，480页，杭州，浙江人民出版社，1987。

③ 奚从清、沈康方主编《社会真理》，37~38页，杭州，浙江大学出版社，1989。

任何民族的文化都是该民族智慧的结晶，凝聚着这个民族的感情、意志和追求，有着巨大的凝聚力，是维系一个民族思想和情感的纽带。在一定条件下，民族文化对其民族成员的思想、感情、意志会产生重大影响，这种影响又会在一定程度上影响一个民族的命运，制约一个民族的进退。

文化不仅和一个民族的发展相联系，并且与一个民族的存亡攸关。一些在历史上存在过的甚至扮演过重要角色的民族，不知不觉地在历史的风雨中消失了（如建立过北魏政权的鲜卑族便是一例）。说这个民族消失了并不是说这个民族在整体上消失了，更不是说构成这个民族的个体——人消失了，而是这个民族的文化消失了，作为一个民族实体存在的特征消失了，融进了其他民族之中而不再以一个单独的民族的面貌出现。在这里，文化实际上成了一个民族的生命载体。

从更深的层次看，民族冲突很大程度上表现为文化冲突。民族间的最终征服，不是政治的统一和军事的胜利，而是文化的征服，因为政治上和军事上的胜利都算不得真正的、最后的胜利。一位伟大的思想家曾说过一段很精彩的话：“野蛮的征服者总是被那些他们所征服的民族的较高文明所征服”，并称这是“永恒的历史规律。”<sup>①</sup>征服其他民族的民族，却最终被征服民族的文化所征服，深刻揭示了文化、文化冲突对民族与民族关系的非同寻常的意义。

中华文化源远流长，博大精深，各民族文化的多姿多彩构成了中华文化的丰富多彩。中国少数民族文化有着极其鲜明的特点。

源远流长，绵延不绝。一个民族形成了，它的文化也就相应形成了，所以每个民族的文化和民族自身一样久远。

植根民众，融于生活。少数民族几乎人人能歌善舞，而汉族却相对逊色。这反映了少数民族文化的一个重要特点，就是广泛地植根于群众之中，以极为普通的形式渗透于人们生活之中，因而无时不在，无处不在。

特点鲜明，各显风采。各民族的文化艺术丰富多彩，但又各具特点，从一个侧面形象而真实地反映出不同民族的历史，经济生活，甚至性格特征。

丰富多彩，形式多样。虽然少数民族文化大部分都存在和流传于民

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》，第2卷，70页，北京，人民出版社，1964。

间，且许多时候以口授的形式世代相传，但却不失其极大的丰富性，有着众多的门类。就文学艺术而言，包括音乐、舞蹈、建筑、说唱、诗歌，等等，每一种艺术形式都种类繁多。

记录时代，展示历史。任何文化都是具体时代、具体空间的产物，蕴含历史的信息，从中可以看到历史的身影，因而许多少数民族的文化有着宝贵的文物价值。中国各民族都有自己的史志，真实地记录了各民族的历史足迹。

出于中华，光耀世界。我国少数民族的文化融会了少数民族的智慧和品格，经过岁月之锤的锻打，因而显得光彩夺目，以其鲜明的个性陈列于中华民族的文化宝库，在世界艺术殿堂中也有其独特的价值。

少数民族文化的这些特点，使我们感受到了少数民族文化的灿烂、辉煌，也感知到了她的巨大价值。在现代化建设过程中，如何使少数民族传统文化得到继承、发展、延续是民族地区面临的一个重大课题。

问题已经提出，我们的对策只能是在现代化进程中采取有力措施，促进少数民族文化发展。

### 第三节 推进少数民族先进文化建设

中华民族是有悠久历史和优秀文化的伟大民族。我们的文化建设不能割断历史。对民族传统文化要取其精华、去其糟粕，并结合时代的特点加以发展，推陈出新，使它不断发扬光大。我们还必须积极吸收人类所创造的一切优秀文化成果，把它熔铸于有中国特色的社会主义的文化中。只有深深植根于中国大地和依靠人民的力量，面向现代化，面向世界，面向未来，才能创造出无愧于伟大时代的社会主义文化。少数民族文化只有随着时代的发展变化，不断地进行扬弃和更新，才能永远保持旺盛的生命力，才能反映和贴近当代生活、反映出文化的先进性，也才能转化为进一步推动社会向更高层次发展的动力。

#### 一、少数民族文化是中华民族文化的重要组成部分

几千年来，我国各族人民相互依存、相互联系、相互交流、相互促进，形成了以汉族文化为主体、多种少数民族文化并存的多元一体的文化格局。少数民族文化其形成与发展都离不开中华文化这一母体。以藏文化为例，在昌都发现的卡诺遗址发掘出的新、旧石器时代的众多文物

表明, 藏族的先民不仅与汉族有着密切的关系, 而且与周边青海、新疆的少数民族都有着密切的关系。

## 二、少数民族文化的先进性是时代先进性的重要标志

文化的发展, 是由社会发展的客观现实需要决定的。所以, 少数民族文化的发展, 不能不从根本上考虑如何更好地适应时代社会发展需要的问题。

少数民族文化发展的特性之一是民族性与时代性的统一。民族性体现了一个民族文化自身发展的特性, 代表一定的民族文化遗产积淀与特定地域文明的特点, 表现为该民族的民族精神和文化类型。时代性则体现人类文化在一定历史时期的共同特征, 反映文化发展由低向高的发展方向和文化间的传播、交融与相互渗透、相互影响的关系, 表现为人类文化发展阶段的标志和特定的文化类型所展示的时代风貌与时代精神。民族性存在于时代性之中, 时代性反映民族性的共同特征。少数民族文化作为一个民族长期的共同生产生活的产物, 是维系这个民族的纽带, 是此民族区别于彼民族的一个重要特征, 它在世代传承中不断积累和发展, 具有相对的稳定性和历史的延续性。但它同时也具有时代性和历史的进步性。特定的文化是对相应社会经济、政治的反映, 任何一种优秀的文化, 只有随着所处的时代和整个人类文明进步的潮流前进, 才能赋予它生机与活力, 才能反映出它的先进性, 也才能成为进一步推动社会向更高层次发展的动力。从这个意义上说, 少数民族文化的先进性就是时代的先进性。

## 三、坚定不移地推进少数民族先进文化建设

在中国先进文化的建设中, 必须坚持马克思主义的指导地位不动摇。牢牢把握中国先进文化的发展趋势和要求, 坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导, 立足于建设有中国特色社会主义的实践, 着眼于世界科学文化发展的前沿, 不断发展健康向上、丰富多彩的, 具有中国风格、中国特色的社会主义文化, 才能满足人民群众日益增长的精神文化需求, 引导广大人民群众从思想上精神上正确武装和不断提高起来。中国共产党是先进文化的代表, 承担着对少数民族文化的传承和发展的重要任务, 不仅要优秀的各少数民族文化发扬光大, 而且要将这些文化与时代相结合, 并不断进行创新, 使之

成为全人类优秀文化。加强少数民族文化的先进性建设，是贯彻落实“三个代表”要求的具体实践，也是“三个代表”对少数民族文化建设的本质要求。

#### （一）少数民族文化应当是以马克思主义为指导的社会主义文化

坚持什么样的文化方向，推动建设什么样的文化，是一个政党在思想上精神上的一面旗帜。我们党 80 多年的实践和经验告诉我们，坚持马克思主义的指导地位不动摇，是中国共产党在 21 世纪继续代表中国先进文化的前进方向、创造性地进行先进文化建设的根本思想保证和政治保证。无论在任何时候、任何情况下，我们都不能动摇这个根本。马克思主义是在批判地总结人类优秀文化成果的基础上创立的科学理论，是我们认识世界、改造世界的强大思想武器，是人类文化的瑰宝，是先进文化的核心和灵魂。在当前国际国内形势已经发生了深刻而又复杂变化的情况下，加强少数民族文化的先进性建设，必须坚持以马克思主义为指导，努力把马克思主义的立场、观点、方法融入到各种形式的精神文化产品和思想道德教育内容之中，用马克思主义牢固占领少数民族思想文化阵地，反对指导思想多元化，反对一切错误思想和腐朽没落文化，保持少数民族文化的先进性质和正确方向。

#### （二）少数民族文化应当是适应社会主义市场经济基础、为经济建设服务的文化

经济与文化是相互影响、相互制约、互为一体的。在建设有中国特色社会主义、发展社会主义市场经济的今天，加强少数民族文化的先进性建设，就要围绕经济建设这个中心，服从和服务于这个中心，努力为改革开放和社会主义现代化提供强大的精神动力和智力支持。必须坚持百花齐放、百家争鸣的方针，形成“尊重知识、尊重人才”的氛围，形成一种识才、用才、爱才、聚才，知人善任、广纳群贤的机制，从而开创人才辈出的局面，为建设先进文化提供强大的生力军，使先进文化的发展始终拥有源源不断的活力。

#### （三）少数民族文化应当是科学的文化

科学的文化主张解放思想、实事求是、尊重科学、崇尚真理，反对封建愚昧和迷信。加强少数民族文化的先进性建设，必须在广大少数民族群众中大力宣传、推广和普及先进的思想文化，树立科学、文明、进步的思想观念和 production 生活方式，不断提高少数民族的思想道德素质和科学文化水平。

(四) 少数民族文化应当是反映少数民族意愿、维护少数民族利益的大众的文化

少数民族文化来源于少数民族又服务于少数民族，具有广泛而深厚的群众基础。少数民族既是民族文化的创造者、建设者，又是民族文化服务的对象。因此，加强少数民族文化的先进性建设，就必须充分体现少数民族的意愿，维护少数民族的利益，坚持为少数民族服务的方向，满足少数民族多方面、多层次的需求。

(五) 少数民族文化应当是面向现代化、面向世界、面向未来的文化

先进文化本质上要求具有世界性、开放性。在当今科学技术突飞猛进、经济全球化业已形成、加快改革开放的条件下，加强少数民族文化的先进性建设，既要继承和发展本民族文化，又要自觉地站在世界历史的高度，认清人类文明的发展方向 and 趋势，审视和思考本民族文化的现状和走向，把握我国现阶段社会主义文化建设的内涵和任务，以“世界眼光”、开放的心态和“海纳百川”的博大胸怀，发现、借鉴和吸收世界各国、各民族的优秀文化来充实和发展本民族的文化，使少数民族文化走向现代化，融入世界文明进步的历史潮流，成为既有浓郁的地域特色、民族特色，又顺应人类进步的方向和潮流，面向现代化、面向世界、面向未来的新文化。

但从整体上看，少数民族文化建设仍然比较落后。一方面，少数民族文化资源非常丰富；另一方面，少数民族群众的文化生活又比较贫乏。少数民族文化中还存在着与时代发展不相适应的问题，如耻于经商、原始平均主义、畸形消费等思想观念、价值取向和生活方式方面的问题。因此，必须按照“三个代表”的要求，遵循少数民族文化自身发展规律，加强对少数民族文化的先进性建设，加快少数民族文化现代化进程，推进少数民族传统文化与社会主义现代化建设协调发展。

为了促进少数民族文化的发展，需要从多方面采取措施：

#### 1. 确立原则，着眼协调发展

少数民族文化的发展，应在指导思想确立两条准则，一是民族文化必须和民族经济、教育的发展相适应，也就是民族地区在经济建设中，把文化的发展放在一个重要的位置上，使经济不断发展的同时，文化也得到相应的发展；二是少数民族文化事业必须和整个国家事业的发展相适应，在整个国家的文化建设中统筹兼顾，处理好少数民族的文化

发展和整个国家文化发展的关系，使各民族文化都得到发展繁荣。

## 2. 面对市场经济，构建新的机制

在市场经济条件下，已不可以像在计划经济条件下去办文化，体制要变，观念要变，机制要变。文化的发展模式应能动地适应经济模式，努力使文化的发展获得经济的牵动力。变化的现实和勇敢的探索已给人们以许多启示和信心，有一句很有创造力的话叫做“经济与文化联姻”，还有的地方提出为“文化搭台，经济唱戏”，这些都是对现实作出的能动反映。

少数民族文化面向经济、走向市场具有广阔的发展前途，也包含着丰富的内容。它包括开拓文化市场，向社会提供文化产品，也包括文化自身找到适合市场经济条件的运行体制和发展机制。必须转变观念，做出抉择，适应改革，求得发展。民族文化有自己的特点和优势，只要方向正确，运作得法，完全可以在市场经济条件下找到生存空间。

## 3. 既要继承，更要发展

我国各民族深厚的文化传统和丰富的文化遗产能够延续和保存到今天，实属不易，这些优秀的文化是中华民族的宝藏，也是全人类的共同财富，应当得到继承和发展。当然这种继承并不是简单的重复和袭用，而是要使之得以留存、再现光彩并更臻完美。

在传统文化的保护方面应当重视形式的置换，用现代的物质和技术手段使传统文化转换成今天所用的文化形式，比如，将口头文学变成书面文学，将生活中的娱乐方式整理加工成舞台上的表演，等等。世代以说唱形式流传的《格萨尔王传》等少数民族史诗已整理成文字出版，有的还被搬上舞台，拍成电视剧，便是很好的范例。这种形式置换也是一种形式上的创新，对传统文化的继承、保护和发展，作用甚大。

## 4. 优胜劣汰，尊重自然规律

优胜劣汰，这是自然的普遍规律，文化现象无疑也受这种规律的支配。文化在历史的道路上前进的时候，也须有取有舍，有收有留，把一些东西留下来，把一些东西收进来，也把一些东西丢开去。少数民族文化显然也是瑕瑜互见，有许许多多优秀的东西，应当珍爱和发展；但无疑也有糟粕，应当剔除。这也是民族文化工作的一项重要内容。去芜存菁的过程，其实也正是对民族文化认识、整理、研究的过程。

至于在具体方法上，可以根据此消彼长的规律，积极扶植和发展那些有意义的东西，淡化和冷落那些有消极作用的东西，久而久之，文化

糟粕就会自然地消失在历史的烟云之中。当然也应伴有说服教育等措施,使人们主动地远离乃至抛弃那些文化糟粕。这是民族文化健康发展的重要条件。

#### 5. 保持民族特色,注入时代精神

社会主义时代民族文化,必须有浓郁的民族特点。这种特点,是本民族的历史、心理、生活和审美观念在文化上的表现,也是传统文化风格的再现与发展。它显示着民族文化特有的个性,具有特殊的审美价值和生存价值。如果一种文化失去了特有的民族特点,也就失去了她的民族归属,失去了她应有的地位和生命力。如果一个民族不能创造出具有本民族特点的文化,那不仅是一件憾事,还可能是一种悲剧,对这个民族,对这个民族所处的世界都是一种不幸。社会主义时代,为各民族具有鲜明特点的文化的创造和发展提供了良好的社会条件。民族文化应当也可以在良好的社会条件下,在民族发展进步的同时,发展壮大,放射出新的光辉。

#### 6. 迈开步伐,走向广阔世界

在开放的时代和开放的世界,经济已无国界,文化也必然会发生相应的变化。不同民族、不同国家之间的文化交往越来越频繁。少数民族的文化过去生存在比较封闭的天地里,今天,一个民族的文化不可能在狭小的空间和封闭的环境中得到很好的发展。必须打开围栏与外界实现信息交流。要勇敢地走出山沟,进行国内各民族文化的交流。还要跨出国门,在更宽阔的舞台上展示中国少数民族文化的特色和风采,在世界的文化舞台上寻找和确立中国少数民族文化的地位,在与世界其他文化的交流中,学习借鉴其他民族文化的优点。当然这种学习和借鉴乃是察人之优,取人之长,其最终目的还是为了促进少数民族文化的发展。绝不应对对其他民族文化的简单模仿,甚至是盲目追随,那无异于东施效颦,甚至是饮鸩止渴,当予警惕和避免。

#### 7. 对濒危文化,采取特殊措施

少数民族的一些传统文化面临着失传的现实危险,实际上有的已经失传,这需要采取特殊的保护措施,否则会造成无法弥补的文化损失。当前,首先要做的是组织人力和物力,对濒危的少数民族传统文化,进行拯救性的挖掘和整理,使之得以保存。当然少数民族的传统文化数量极大,不可能全部留下,可选择其中有价值、有特色的加以整理。传统文化的抢救、整理离不开人的作用,所以要特别注意爱护人才、培养人

才,要发挥他们的积极性,发挥他们对传统文化的继承、保存、发展的重要作用。同时要着力培养新人,使传统文化能够代代相传。

#### 8. 虚实结合,加强理论研究

任何社会实践都需要理论之光的照耀,文化的发展亦不例外。所以要重视民族文化的理论建设,建立完整的、科学的民族文化理论体系,建立必要的研究机构,制定科学的研究规划。民族文化理论的研究应当是广泛的而不是狭窄的,应当是深刻的而不是肤浅的,应当是有特点的而不是一般化的,应当是联系实际的而不是空洞抽象的。特别要注意研究民族文化发展的一般规律、民族文化的功能、民族传统与现实生活的融合、不同民族文化的比较研究等。通过研究,为民族文化发展提供理论航标和制定政策的依据。

#### 9. 发展教育,提高科技文化素质

由于历史和地理等方面的原因,少数民族地区教育比较落后,已经成为制约少数民族地区经济发展和社会进步的重要因素。因此,必须坚定不移地实施科教兴国战略,加快少数民族教育的改革和发展,进一步提高少数民族群众的整体素质。一是抓好少数民族地区的基础教育。二是从各少数民族的特点和实际出发,调整和改革教育体系结构,大力发展中等职业技术教育和成人教育,为少数民族地区培养大批适应经济社会发展需要的初级和中级专业技术人才以及农村急需的各种适用技术人才。三是发展高等民族教育,培养大批适应社会主义市场经济和现代化建设需要的具有现代知识和创新意识的管理人才。四是把少数民族教育摆在优先发展的地位,通过各种渠道加大对少数民族教育的投入,加快少数民族教育的发展。

#### 10. 加强精神文明建设,提高思想道德素质

一是加强少数民族地区的科普教育,帮助少数民族群众破除迷信思想,提高科学素养,逐步养成信科学、学科学、用科学的新风尚。二是加强对少数民族群众进行普法宣传和普法教育,帮助少数民族群众逐步树立法制观念,培养依法办事的习惯,逐步做到知法、懂法、守法。三是大力开展各种层次和内容的文化创建活动,宣传新思想、新观念、新风尚,倡导科学、文明、健康的生活方式,帮助少数民族群众移风易俗。四是加强对少数民族群众进行民族团结和爱国主义教育,促进各少数民族之间及少数民族与汉族之间的交流、团结和融合,发扬各族人民同呼吸、共命运、心连心的光荣传统,树立汉族离不开少数民族、少数

民族离不开汉族、各少数民族之间也相互离不开的思想，维护民族团结、祖国统一和社会稳定，为少数民族先进文化建设提供保证。

#### 第四节 从河西文化看西北民族 文化的多元发展特征

河西地区即河西走廊，位于中国西北，因处黄河以西，地域狭长而得名。东起乌鞘岭，西至甘、新交界，长1000余公里、宽10~100余公里不等，面积271万平方公里，占甘肃省总面积的59.8%，也称河西地区、甘肃走廊、河西经济区，是我国远古文明诞生、成长和发展的地区之一，是丝绸之路贯通的主干路段和枢纽地带，是历史上众多民族大迁徙、大融合的舞台。

汉族以及东方来的党项族，北方蒙古高原来的匈奴、鲜卑、突厥、回鹘、蒙古等族，南方青藏高原来的吐谷浑、吐蕃等族，西方来的昭武九姓和其他胡人、哈萨克族等以及从这里西出的塞种、乌孙、月氏等族，东去的沙陀等族都曾在这里演出过一幕幕动人心魄、有声有色的历史剧，写下了灿烂的篇章。随着河西地区经济社会的进步以及城市的出现与发展，诞生了具有鲜明地方特色的河西文化，并赋予了河西文化多元的内涵和民族融合的斑斓色彩。

我们试图以中国河西地区为例来探讨中国西北民族地区民族文化的多元发展特征，探讨西部大开发历史条件下，加快西北民族地区农村城市化进程中民族文化发展问题的紧迫性以及建立符合区域经济社会条件的民族文化生态系统的现实性。

河西文化的内涵是发展的、开放的、多元的。在史前社会，主要体现在古史文化及游牧民族文化。在人类进入文明社会之后，主要体现在军事、外交、政治、经济、宗教、文化、艺术等诸多方面。河西地区文化对中原地区文化的影响是巨大的，甚至是举足轻重的。笔者认为，河西文化的存在与发展，直接促进了中原文化的繁荣与发展，促进了中华民族和中华古国的形成。同样，河西地区文化的发展加快了河西地区原始城市的出现，推动了人类由蛮荒向文明的过渡。

河西文化在漫长的发展过程中，伴随着河西地区城市发展的三个高潮时期，出现了河西文化发展的三个高峰。这就是以简牍文化为代表的雄浑博大的汉代文化、以五凉文化为代表的五凉时期文化和以敦煌文化

为代表的繁盛灿烂的唐代文化，这三个辉煌时期的文化是河西文化精髓所在。

河西文化是在一个半封闭的北温带带状大陆得以滋生发展的，其物质生产方式的主体是农牧业自然经济；自然条件严酷，气候干旱，植被稀少；社会组织以宗法制度和专制政体为基本形态；周边地区聚居着众多少数民族，民族冲突不断，交流融合震荡迭起。这样一种特定的文化生态环境，使河西文化形成了富于特色的具有中华文化原创性质的多元性、连续性、传承性和世界性的特质。

### 一、重人文传统

河西文化同中华文化一样，有别于其他重自然（如希腊文化）或超自然（如印度文化、希伯来文化）的文化类型，河西文化自成一种“敬鬼神而远之”的重人生、讲人世的人文传统，人颇受推尊，地位很高，所谓“人为万物之灵”，“人与天地参”，将人与天地等量齐观，而发展出一种平实的经验理性。在河西地区繁衍的各种宗教也熏染上厚重的人文色彩。“天地君亲师”同时供祭，在实用理性的驱使下，人神不分，现世来世不隔；除了应付和利用，对神缺乏超然的尊敬和发自内心的激情。当然，“重人”并非尊重个人价值和个人的自由发展，而是将个体融入族群，强调人对宗族和国家的义务，构成一种宗教集体主义的人学。与文艺复兴开始在西方勃兴的以个性解放为旗帜的人文主义分属不同范畴。

### 二、讲伦理道德

由氏族社会遗留下来，又在文明时代得到发展的宗法传统，使中国一向高度重视伦常规范和道德教化，从而形成以“求善”为旨趣的“伦理型文化”，同希腊以“求真”为目标的“科学型文化”各成一格。这一点在河西文化发展中表现得比较突出。科学型文化对宇宙论、认识论与道德论分别作纵向研究，本体论和认识论得到充分发展；而伦理型的中国文化及河西文化，不讲或少讲脱离伦常的智慧，齐家、治国、平天下告以“修身为本”，伦理成为出发点和归结点。以至文学上突出强调“教化”功能，史学上以“寓褒贬，别善恶”为宗旨，教育上以德育统驭智育，人生追求则以“贱利重义”为价值取向。

### 三、尊君又重民

河西地区以农牧业为主体的农业自然经济，是一种少有商品交换、自给自足、彼此孤立的经济。丝绸之路上的商贸活动只是作为农业自然经济的一种补充，并没有改变农业在河西文化发展中的基础地位。这种土壤中生长起来的极度分散的社会，需要高高在上的集权政治加以统合，以抗御外敌和自然灾害，而人格化的统合力量来自专制君主。因此，“国不堪贰”的尊君传统是农业宗法社会的必然产物。另一方面，农业宗法社会的正常运转，又要仰赖以农民为主体的民众的安居乐业，如此方能为朝廷提供赋役，保障社会所需的基本生活资料，社稷家国方得以保全，否则便有覆灭崩溃之虞。因此，不论是在中央政权统治下的河西地区，还是在诸侯割据的河西地区，或在北方少数民族政权统治时期的河西地区，同中原地区一样，“民为邦本”的民本传统同样也是农业宗法社会的必然产物。“尊君”和“民本”相反而又相成，共同组成河西文化发展的一体两翼。

### 四、尚中庸协和

崇尚中庸，是安居一处以稳定平和为旨趣的农业自然经济和宗法社会培育的人群心态。“极高明而道中庸”，“执其两端而用其中于民”，显示出中国式智慧的特征。这种中庸之道施之于政治，是裁抑豪强，均平亩产、权利，从而扩大农业宗法社会的基础；施之于文化，则是在多种文化相汇时，异中求同，万流共包；施之于风俗，便是不偏颇，内外兼顾；奉行中庸的理想人格，则是执两用中，温良谦和的君子风。尚调和、主平衡的中庸之道是一种顺从自然规律的精神，它肯定变易，又认同“国道”，这显然是农耕民族从农业生产上播种、生长到收获这一周而复始现象中得到的启示在与游牧民族交融中，多种文化整合的结果。在这种整合条件下，河西文化自然就具有了博大、包容的性格，这既与中华文化一脉相承，又有别于以农耕文明为主导的中原文化。

### 五、传承中延续

河西文化是从农业宗法社会的土壤生长出来的伦理型文化。农业宗法社会提供一种坚韧的传统力量，伦理型范式造成顽强的习惯定势，而早在先秦时期就已在河西地区普遍认同的“自强不息”和“厚德载物”

精神，使河西文化的认同力和适应力双强。“认同”使河西文化具有内聚力，保持自身传统；“适应”使河西文化顺应时势变迁、不断调节发展轨迹，并汲纳异域英华。随着丝绸之路的开通，包括宗教在内的各种文化相继传入河西地区，并在这里交流融合，共同发展，如此，河西文化具备了无与伦比的延续性、世界性。世界上许多古文化，都出现过大幅度“断层”，甚至盛极而亡，令人在凭吊间油然而生“白云千载，人去楼空”的感慨。唯有河西文化，历尽沧桑，饱受磨难，于起伏跌宕中传承不辍。在数千年发展中，各代均有斐然成就。河西文化发展的三个辉煌时期形成了伟大的简牍文化、五凉文化和敦煌文化，而产生于近代的举世瞩目的国际显学——简牍学与敦煌学，是河西文化博大精深的底蕴的反映。河西文化是世界文化史上的奇迹。

总之，河西文化是世界几大原生文化之一的中华文化的极其重要的一个单元，透过河西文化发展的历史轨迹，使人强烈地感受到西北民族地区民族文化特有的开放性、多元性、包容性和世界性，这也是河西文化、西北民族地区民族文化中最具特色、最为闪光的亮点。河西文化根植于西北民族地区，自孕育形成，古今绵延，与时俱进，连续发展，从未间断，是世界上连续性文化的典型。在民族融合的历史长河中，河西文化以其强大的固化力和凝聚力维持着一以贯之的文化传统，河西文化的这种延续性、独特性，极大的丰富了世界文明的内涵。在推进西北民族地区农村城市化的进程中，保持西北民族地区民族文化的先进性，就必须走中西会通之路，既非全盘西化，也不是传统文化的陈陈相因。只有既传承传统文化的精华，又传承民族文化的特色，才能在世界经济文化一体化进程中融合共生，找到应有位置，赢得现代性和原创力。

## 第五节 文化旅游业在民族经济社会发展中的作用

文化旅游业是国民经济中产业关联性最强的一个产业，与文化旅游业具有直接关联的有商贸零售业、餐饮业、航空业、铁路业、公路水路交通业、电信业、建筑业和食品业等。通过发展文化旅游业可以带动一大批相关产业的发展。因此，我们通常称文化旅游业为龙头产业或主导产业。21世纪我国经济发展的主要方向已经从总量增长变为结构调整，文化旅游业的产业性质决定了发展文化旅游业可以对优化我国特别是西

北民族地区产业结构发挥重要作用。所以，西部及西北民族地区文化旅游业实现跨越式发展在国家实施西部大开发战略、加快西北民族地区农村城市化进程中具有重要的战略地位。

## 一、西北民族地区文化旅游业发展的问题

目前，西部及西北民族地区旅游业在管理体制、经营机制、管理服务质量水平、产品结构、市场规范、从业人员素质、产业经济增长方式等方面与国内旅游业发达地区和国际先进水平还存在相当大的差距。

### （一）旅游资源处于粗放开发阶段

由于资金匮乏，许多旅游资源区在未经过规划、基础设施条件不具备、环境保护措施不完善的情况下，匆忙开放接待游客。由于对旅游资源缺乏全面的对比评价和可行性论证，尤其缺乏以市场和环境为导向的评价，旅游资源利用处于盲目和被动状态，一些地区旅游资源处于原始自发开发利用阶段。由于对资源和市场情况缺乏全面的认识，在景区开发中抛弃自有特色，盲目模仿，造成景观破坏的现象严重。

西部及西北民族地区旅游市场结构中国际游客占有重要地位，景区建设、服务设施建设和基础设施建设方面必须符合国际旅游标准。以国际旅游市场为目标市场的旅游业属高投入型，尤其是基础设施和服务设施的投入高。但是，由于地方经济对旅游业的支撑力弱，无力承受高额投资，旅游业发展规模受到限制。与旅游业发展成熟地区相比，西部及西北民族地区的旅游基础设施和服务质量仍有很大差距。

### （二）旅游产品促销力度有限

知名度是决定旅游竞争力的关键因素，知名度的提高依靠有效的宣传促销。除旅游业较发达的个别省份外，西部及西北民族地区大多数省份缺乏有效的信息发布渠道、有力的市场拓展能力和完善的促销机制，致使旅游市场竞争能力弱。近年来，虽然各地逐渐加大了旅游宣传和销售力度，但是促销手段落后，国际旅游市场对西部及西北民族地区旅游信息的了解仍十分有限。

### （三）旅游业经济效益不理想

和全国旅游业发展的区位条件和环境条件相比，西部及西北民族地区旅游业由于自然环境特殊，市场相对狭小，客源市场开辟难度大。国际旅游市场以观光为主，特种旅游为辅。由于远离国内主要客源市场，交通不便，发展国内旅游困难重重。由于旅游的季节性，旅游设施利用

率相对较低，设施闲置和价格较高的问题突出，缺乏规模效益，旅游业的许多经济指标都低于全国平均水平。以西部及西北民族地区国有经济型饭店的经济效益指标衡量，西部及西北民族地区大多数省份的经济效益都低于全国平均水平，部分省份处于亏损状态。

#### （四）旅游产业结构不合理

很多地区的旅游开发变成单纯的收门票、建饭店，忽视建立一个完善的旅游产业结构。旅游产品缺乏体系化和层次化，不能适应多层次的市场需求。旅游企业规模化、集团化、综合化经营程度低。旅游教育和培训、旅游生态环境治理方面的投入更是微乎其微。旅游企业集团化程度低直接造成旅游规模经济效益不显著，经营分散、内部竞争激烈、内耗严重。由于加入旅游市场竞争行列的旅游企业迅速增多，旅游竞争将日趋激烈，这就要求具有规模优势、技术优势和雄厚的新产品开发实力、高抗风险能力的大型旅游企业和旅游企业集团参与市场竞争，但西部旅游业中大中型旅游企业数量较少，没有能力参与国内和国际旅游市场竞争。

#### （五）旅游资源依存的生态环境恶化

西部及西北民族地区生态环境脆弱，尤其是西北民族地区水土流失严重，气候恶劣，风害、沙害频繁。人为的破坏行为，使大片植被遭到毁灭性破坏，对旅游资源价值造成严重威胁。例如，新疆塔里木河由于上游大量建立水库，抽水灌溉，致使下游断流。1965年以后，著名的“绿色长廊”长期缺水，致使森林草灌植被干枯，基本丧失了自然繁衍更新的能力，大面积的胡杨林、乔灌木和草群植被明显衰败。加上不合理采伐木材，掠夺性地刨挖甘草和罗布麻，大量砍挖红柳，使“绿色走廊”地区环境日益荒漠化，闻名于世的“绿色长廊”濒临毁灭。位于这一地区和周边地区的历史人文旅游资源也因此受到风沙的威胁，许多著名的历史古城由于风沙侵蚀，面临消失的危险。如著名的楼兰古城和米兰古城由于风沙的侵蚀，建筑遗址日渐萎缩。

## 二、加快旅游景区建设是西北民族地区文化旅游业发展的基础

旅游景区建设是西部及西北民族地区旅游开发的重点，由于旅游资源条件、开发现状和经济实力不同，西北民族地区应采取不同的建设思路。

### （一）河西走廊旅游带是甘肃旅游开发的重点地区

甘肃省旅游景区建设一直侧重于旅游资源丰富的河西走廊地区。再现河西走廊历史风貌，在酒泉兴建“地下艺术长廊”是主要旅游开发项目。

酒泉地区保存完整的古墓葬群有 252 处，上起新石器时代，下至明清。酒泉地区最重要的旅游建设项目是兴建古墓博物馆，主要展示古墓葬建筑、墓壁彩画、古墓画砖、雕塑等古代墓葬艺术作品，再现河西走廊历代政治、文化和社会形态。兴建中的古墓博物馆总投资 1 000 万元，工程计划搬迁复原历代不同类型墓葬 17 座，复制历代不同墓葬 10 座。

甘肃还规划开辟甘南草原、黄河风情、大地湾、榆林窟等景区，拟定启动“丝路廊”、“黄河览胜”、“金城丝路桥”、“兰州雁儿湾水上度假村”和“陇南旅游扶贫区”等五大旅游景区建设项目。

## （二）青海的大河源头开发旅游行动

青海省决定在未来 3~5 年内开发黄河源头丰富的旅游资源。黄河源头将开辟三条旅游线路，分别是：以黄河第一县玛多县县城为中心的黄河源头三湖（扎陵湖、鄂陵湖和冬格错纳湖）自然风光及狩猎旅游区，以玛沁县大武镇为中心的中部宗教文化及藏民族生活风情旅游区，以班玛县玛可河林场为中心的南部原始森林、历史古迹、中国工农红军长征遗迹及宗教、民俗风光综合旅游区。

旅游、水电资源的联合开发是青海旅游资源开发的一个显著特点，黄河在青海省境内长达 1 900 多公里，全部在高山峡谷间穿过。装机 128 万千瓦的龙羊峡水电站 1986 年蓄水后，在 1991—1994 年陆续投入 1 500 多万元，建立了年吞吐能力达 8 万吨的配套港口设施，成为一个新的旅游景点。

另外一条“水土走廊”位于青海省尖扎县和化隆县交界处的李家峡水电站。这一装机容量 200 万千瓦的大型水电站蓄水后，形成了一座库容为 165 亿立方米的大型水库，回水长达 32 公里。从 1996 年蓄水后，每年游客达 3 万多人次。青海水运目前已开辟航线 7 条，有机动船舶 70 多艘，每年接待游客 10 多万人次。

## （三）新疆的“五区两线”旅游发展战略

新疆旅游景区开发实行“五区两线”发展战略。五区指以喀纳斯湖为重点的生态旅游区，以天池和博斯腾湖为重点的风景旅游区，以吐鲁番为重点的古文化遗址旅游区，以喀什为重点的民族风情旅游区，以

伊犁为重点的塞外江南风光旅游区。吐鲁番—库尔勒—塔中—和田—喀什，乌鲁木齐—天池—克拉玛依—乌伦古湖—喀纳斯湖为“两线”。“五区两线”集中了新疆最具特色的旅游资源。

区域旅游开发总体方案是形成两条黄金旅游路线：乌鲁木齐—阜康—天池—博格达峰—达坂城—吐鲁番—哈密—敦煌和乌鲁木齐—石河子。

### 三、西北民族地区发展文化旅游业的对策思考

西北民族地区旅游业的新的产业定位使之成为战略性优先发展的经济部门，这就必然要求在一些长期制约旅游业发展的问题上给予政策引导和投资倾斜。

#### （一）尽快制定西部及西北民族地区的旅游产业政策

在资源开发、管理和资源保护方面制定符合西部及西北民族地区实际情况的产业政策，培育一个完善的旅游产业体系。加大对基础配套设施建设和人力资源培训等方面的导向性投入，特别是中心城市和主要旅游景点周围的交通设施建设。加强旅游管理职能部门在旅游规划、立项决策方面的参与和权威性。

#### （二）调整旅游产品结构、开发优势资源

选择重点地区，集中投入，培育一批世界级、国家级的名牌旅游景区、景点和旅游线路，建成一批具有西部特色的精品旅游线路，提高旅游产品在旅游市场上的竞争力和吸引力。扶持大型旅游企业集团的发展，创造有利的融资环境，提高西部及西北民族地区旅游业在旅游市场上的竞争能力，形成旅游规模经济。

#### （三）培育特有旅游产品

培育在国际旅游市场上知名度高、特色突出的特有旅游产品是扩大旅游业市场竞争能力的重要手段。西部及西北民族地区旅游业现在仍以传统的文化观光旅游为主、其他旅游形式为辅。在国际旅游市场中，传统观光旅游虽然仍是主要旅游形式，但已很难保持长久的市场吸引力、旅游业正向多元化发展，特种旅游要求具备特殊的资源条件，西部及西北民族地区在这方面具有很大优势。

登山旅游。青藏高原地区是世界上登山旅游资源最丰富，并且是不可替代的地区，是最具有发展登山旅游潜力的地区。西藏南部边界从南迦巴瓦峰、珠穆朗玛峰到冈仁波齐峰一线是对登山旅游者具有很大吸引力的地区，发展登山旅游前景广阔。加强登山旅游区基础设施建设是发

展登山旅游的基本条件；降低登山费用、简化审批程序、减少对登山活动范围的限制，培育和扩大登山旅游市场；进行从事登山旅游服务工作人员在语言、服务、救护等方面的培训，提高活动的安全性。

科学考察和探险旅游。西部及西北民族地区在地质地理、动植物、气候等方面具有很大的科学考察价值，是发展科考和探险旅游的理想地区，目前这两种旅游形式仍处于探索阶段，还没有形成产业意义。

#### （四）将生态旅游作为旅游开发的基本形式

西部及西北民族地区旅游业发展要尽量保持西部原有的特色，尽量减少对原有自然和人文环境的改造。西部及西北民族地区特殊的自然生态环境和人文环境是吸引游客的基础，失去西部特色的旅游业是没有生命力的。旅游开发规划必须将突出和保护西部特色作为最基本的原则，旅游开发必须将旅游环境保护放在第一位。旅游景区建设要经过专门的规划设计，避免出现建设性破坏，包括画蛇添足式的建筑以及与景观背景不相协调的建筑对整体旅游景观的破坏。西部及西北民族地区独特的宗教文化、传统的生活方式和富有特色的民俗文化是旅游资源的重要组成部分，必须采取适当措施，避免将这种文化传统完全商业化。

#### （五）建立旅游开发的生态安全机制

坚持“保护性开发”。西部旅游资源虽丰富，但生态环境十分脆弱，应制定西部及西北民族地区旅游生态安全措施，强化限制性条件及可持续发展的目标。生态安全要体现旅游资源环境的保护及旅游资源可再生能力的保护，民族传统文化保护。强调规划、建设、管理、监测等多种环节的协调。研究不同地区的旅游生态环境容量，重点旅游项目必须进行生态环境与防灾的科学论证。将退耕还林还草和旅游资源开发结合起来，在保护好生态环境的基础上，深层次开发旅游资源，使旅游开发和生态保护实现良性循环和可持续发展。

## 第六节 西北民族地区农村城市化 进程中文化生态系统的思考

西部大开发是人与自然的斗争，并不是人为地造一个什么环境，而是进一步达到城市与民族、文化、经济自然和谐统一的过程。只有建立起一个和谐统一的文化生态系统，文化才能有利于西北民族地区的发展，才有利于加快西北民族地区农村城市化。

## 一、文化生态系统的含义

文化生态系统<sup>①</sup>，是指影响文化产生、发展、消亡的自然环境、科学技术、经济体制、社会组织及价值观念等变量构成的完整体系，它不只讲自然生态，也不只讲文化，而是讲文化与各种变量的共存关系。

## 二、城市文化生态系统的多变量关系

从文化生态学的观点看，虽然行政管理、军事需要都是文化存在和发展的重要条件，但是，如果没有交通、水源以及其他适宜于人口居住的条件，它仍然是发展不起来的。

由于城市是人口集中的地方，所以交通是城市文化发展所不可缺少的变量。在古代城市初创阶段，由于交通条件的限制，无论是两河流域、爱琴海沿岸的城邦，还是中国古代的列国城池，规模都是比较小的。苏美尔城邦只有2万人口。雅典是比较大的城邦，在公元前500年左右，成年公民人数只有3万人。中国古代的城市也都不大。城市大了，人口多了，交通不发达，各方面的供给都是很困难的。古代城市规模之所以很小，交通、运输工具不发达是一个很重要的原因。

从城市文化发展的交通、运输技术变量看，一般地说，在以步行为主的交通时代，城市的范围半径不超过5公里。因为从城外到市中心走5公里路程，往返费时费力。中国古代的洛阳就是这样。晋朝陆机在《洛阳记》中说：“洛阳城周公所制，东西十里，南北十三里。”（此处的里指华里）周朝时代城市交通主要靠步行，城市自然不能发展很大。到了以车马为交通工具的时代，城市的规模虽然较大，但一般来说它的半径也不超过15公里。车马较之步行虽然较快，但到市里去办事，15公里的路往返也需要一天，再远了也是很难胜任的。洛阳发展到南北朝时期，才“东西二十里，南北十五里，户十万九千余”。长安是汉朝最大的城市，但城的方圆才31.5公里，经纬6公里，经过唐代扩建，周围才35.5公里。城市规模只有到了现代化的交通、运输工具如汽车、电车、火车等出现以后，才迅速地扩大。美国华盛顿1846年面积只有67平方英里，合173平方公里，现在已经发展到1500多平方英里，合3885平方公里，1970年人口达到7576510人。日本东京1640年建成

<sup>①</sup> 司马云杰：《文化社会学》，152~153页，北京，中国社会科学出版社，2001。

时街道长300町（1公里=9.167町），现在它从边缘到市中心有50公里，居住2000万人口。又如我国的北京，过去的内城东西宽只有6.5公里，南北长只有5.5公里；外城东西长约8公里，南北约13公里。但是到1980年，北京的整个面积达24600平方公里，人口则近1000万。这些现代化大城市的发展，固然与现代工业、商业的发展密不可分，但交通工具的现代化不能不是一个重要条件。它不仅为工商业的发展提供了交通运输条件，而且更为重要的是它作为现代化信息工具，把城市众多的人口及其相互关系联系在一起了，使之能够成为一个有机结构的整体而不停地运转，否则，现代城市规模如此之大是不堪设想的。

水源也是一个城市发展所不可缺少的变量。有了水，不仅可以灌溉城市内外的农田、园圃、山林，而且对于战争也是很重要的。战国时候秦率韩魏的军队围赵襄子于晋阳城，就是决晋水淹城取得的胜利。当时有个老人（智伯），原是以晋水浇灌山上树的，观此情景很感慨地说：“吾始不知水之可以亡人国也，乃今知之。”中国古代城市建筑大都傍于江河湖泊。如长安的曲江、洛阳的天渊池、开封的龙池、南京的长江玄武湖、济南的大明湖、北京的三海和两河都是如此。最典型的是武汉三镇。武汉位于长江、汉水之滨，又有东湖。这不仅给它提供了水源，而且水路交通极为发达，素有“九省通衢”之称。武昌、汉口、汉阳三个城市所以能够发展，除其他条件外，丰富的水源及由此提供的水利交通条件，不能说不是一个很重要的原因。中国的城市分布所以集中于长江、黄河及其大小支流的两岸，都与城市发展的水源需要直接有关。

现代城市文化生态系统的结构较之古代城市更为复杂。一般说来旧城都比较小，房屋陈旧、道路狭窄，设备也差，没有停车场、大学以及儿童游乐场所。但商业比较发达，大的商店、百货公司、银行等集中在旧城。随着现代工业的发展及人口的增加，许多大城市都在旧城市郊建起了工业区、文化区，并在远郊建起了卫星城市。这样就形成了旧城、新城及卫星城的三层结构。从文化生态学的角度看，在这种新的现代城市结构中几乎每一层都是一个独立的系统。它们之间的关系主要是商品交换关系，附属关系是很少存在的。卫星城市是农村及集镇的贸易中心，它从农村及附近集镇收购农产品，经过加工供给大城市的工业区。工业区以自己的产品卖给卫星城及周围的农村地区。但在工业区，大商店一般比较少，人们往往要到旧城繁华地区去买东西。这样就形成了在

郊区发工资，在市中心花钱的局面。因此，存在于现代城市社会的主要是一种商品与货币关系。正是这种关系造成了城市结构层次间的人流和物流，而它又是靠信息联结而实现的。

影响城市文化的形成和发展因素中，除了生产、居住、消费以及交通、信息等常态变量外，还有许多非常态的变量，如人口迁移、外来文化的影响等。在中国历史上，江南城市的发展就受到了这样的影响。在秦代，江南地区的人们尚处于地广人稀、火耕水耨的生活状态。晋朝的永嘉之乱、唐朝的安史之乱和宋朝的靖康之难，造成中国人口三次大规模地向南方迁移的浪潮。随着人口的迁移，也出现了文化南移。东晋偏安江南时期，许多知识分子流入南方，并带去了生产技术和知识，对发展江南经济起了很大作用，加上江南有优厚的自然条件，江南经济、文化就超过了北方。自永嘉至太元的近百年间。随着江南经济的繁荣，城市也发展了起来，《宋书》说：“会土带海傍湖，良畦亦数十万顷，膏腴上地，亩值一金，鄠杜之间不能比也。荆城跨南楚之富，扬北有全吴之沃，鱼盐杞梓之利，充仞八方，丝绵布帛之饶，覆衣天下。”<sup>①</sup>可见当时杭州、苏州、扬州、荆州等城市已经非常发达。东晋时的都城建康（今南京）已发展成为“贡使商旅，方万计”<sup>②</sup>的商业中心。以后，经过唐宋时期的演变，江南城市有了更大的发展。南宋的临安有39万户，124万人口。“东南形胜，三吴都会，钱塘自古繁华。烟柳画桥，风帘翠幕，参差十万人家。”<sup>③</sup>就是当时杭州的写照，扬州在唐代已是春风十里，至宋则已是“万商落日船交尾，一市春风酒并炉”。<sup>④</sup>江南城市的扩大固然是经济发展的结果，但是如果没有三次移民浪潮，恐怕它的发展也不会如此迅速。这也正说明人是城市发展的最重要变量。因为人是文化创造的主体，又是文化创造的最积极、最活跃的力量，所以城市的兴盛和衰退，无不与人的流动密切相关。同时，人又是文化的适应者，一旦受某种文化影响，他就会适应这种文化，在新的条件下去发展这种文化。例如，东晋佛教文化的影响就是这样。中国古代城市的形成和发展不像西方城市那样受宗教势力的支配，但这并不是说中国古代城市不受宗教文化的任何影响。杜牧诗云，“南朝四百八十寺，多少楼台

① 《宋书·沈县庆传》。

② 《宋书·五行志四》。

③ 柳永：《望江潮》。

④ 司马光：《送杨秘丞通荆杨树诗》。

烟雨中”，就说明江南城市发展是受到了佛教传入的影响的。

一个城市文化的形成和发展，是各种因素交互作用的结果。有时候是某一处变量起作用，如人口、交通等，有时候是几种变量同时发挥作用，有时候是一种变量引出许多变量。特别是对现代城市的发展来说，城市文化生态变化越来越复杂。人口增加了，会带来居住、交通、就业、上学等一系列问题。当某一种变量突出地甚至畸形地发展的时候，文化结构就会推动常态，使城市处于不稳定的状态。

城市文化生态系统是一个由多变量因素构成的综合的复杂系统。城市与城市化的发展跟城市文化生态系统的和谐统一有直接的关系。文化生态学认为，作用变量对城市及城市化发展的动力机制，需要多种因素的协调匹配，形成合力。我们分析文化生态系统的目的，就是通过探讨典型地区城市的发展，为西北民族地区农村城市化寻找一个比较可行的思路。一句话，就是要立足于可持续发展，建立起一个功能完备、协调统一的城市文化生态系统。

### 三、西部及西北民族地区城市民族文化的相互影响

西部及西北民族地区的城市布局本身就是一种人口布局。西部及西北民族地区的城市现代化在很大程度上取决于这些地区的自然环境和生态环境条件。从上述意义来说，城市人口如何布局，主要取决于城市中人们的经济活动的布局，取决于城市中各种资源的分布及历史和文化传统的影响。

西部及西北民族地区城市当中的社区研究是一个十分复杂的课题。进行西部及西北民族地区城市社区的研究，应该主要把社区现代化当作城市现代化的前提条件之一。由传统文化型的社区发展为现代文化型的社区，中间需要一段漫长的过程。与我国大多数社区的社会传统模式有共同之处，西部地区城市的社区由传统文化型转化为现代文化型，往往表现出以下几个方面的特征：第一，由保守的社区向开放型的社区的转化。社区内部的人际关系由密集型、网孔小的特点，转变为松散度大、网孔大的特点。第二，少数民族社会文化正在发生变迁。文化发生着明显的变迁，表现在衣、食、住、行，以及精神文化的各个方面，尽管西部及西北民族生活发生着变化，然而受宗教教规及宗教教义的约束，许多方面正在发生相互适应的过程。如笔者在临夏市、伊宁市等地区进行调查后其结果所显示的那样，生活方式发生了明显改变，如注重外表、

生活节奏加快等<sup>①</sup>。表现在更高层次的文化交流取代了先前低层次的人际关系网络。随着城市生活步伐的加快,许多少数民族也调整了自身与城市的同步性发展的速度。第三,由于各自在城市发展当中空间及分布的不同,人们的文化异质性表现比同质性更加突出。

在西部及西北民族地区农村城市化的进程当中,城市社会文化变迁是城市现代化的前提条件。按照学术界约定俗成的定义,所谓社会变迁,从广泛的意义上讲,是指一切社会现象的变化;从特定的意义上讲,是指社会结构、社会体制的重大变化。这些条件包括自然条件,也包括社会经济条件。从城市的自然条件来说,城市环境、城市地理位置、城市的自然资源、城市的生态环境都会影响到该城市的社会变迁。从城市文化环境来说,城市的社会制度、政治制度、经济制度、城市人口的数量、质量及人口的分布、流动,城市生活方式等都直接或间接地影响到城市的社会及文化变迁。所谓环境就是指一定空间关系中,从物质上、精神文化上或制度上影响人们,并构成其存在条件的物质实体和各类现存的外在因素。虽然西方社会学者提出社会变迁的理论主要包括均衡理论、进化理论和冲突理论。但是,不可否认,西部及西北民族地区的社会变迁主要受到自然环境及社会文化环境等多种因素的影响,特别是不能忽视西部地区的社会变迁当中所受到的民族特征和历史文化传统的影响。

在西部及西北民族地区农村城市化的进程当中,城市社会结构的互动、重新组合是城市社会、文化变迁的一个显著特征。西部及西北各民族在长期的历史发展的长河中,都对中华民族的文化的发展做出了自己的贡献,同时也都创造了自己民族光辉灿烂的文化及优良传统。每个民族的优良文化传统都是在特定的历史条件下创造的,对长期生活在这同一生活圈中的本民族来说,它既可以说是同质的社会结构,又可以说是一定情况下的非同质性的社会结构。但不管如何,在城市少数民族的发展过程中,任何一个民族离开了本民族的优秀文化传统谈发展都是不切合实际的。在西北民族地区农村城市化的进程中,少数民族进入城镇,与他们原先优秀文化传统成分不相吻合的部分可能就会被抛弃。这是进步的历史观,在西部及西北民族地区农村城市化进程中不可避免地会碰到上述诸如此类的问题。

<sup>①</sup> 高永久:《城市民族文化的相互影响》,载《人民日报》海外版,2000年8月25日。

西部及西北民族地区农村城市化的发展，取决于若干条件。第一，城市的经济发展水平提高与否，以城市经济调整为突破口的城市社会结构的调整；第二，西部及西北民族地区城市的社会文化条件得到改善与否；第三，西部及西北民族地区城市当中各少数民族与整个国家的凝聚力增强与否；第四，跨国界各民族的交往正常化与否；第五，西部及西北民族地区城市环境、经济与文化协调发展与否等。因此可以说，西部及西北民族地区农村城市化的发展水平在很大程度上取决于西部及西北民族地区各民族社会结构的优化、调整与否。一般来说，认清了各民族的社会结构，就等于认清了多民族国家的国情。

#### 四、西部及西北民族地区城市环境、文化与经济

西部及西北民族地区与祖国内地的相互联系，主要是通过交通要道上的座座城市来进行的，这一座座城市有各式各样的形状，丰富多彩的文化。这些城市古今的规模、设施、布局以及城市的资源配置、人口数量等许多方面都有所不同。但有一点是相同的，即它们都是人类居住的一种地区。城市是相对于乡村而言的。在古代，西部及西北民族地区有许多著名的城市，如河州、甘州、凉州、敦煌、哈密、吐鲁番、喀什噶尔、伊犁等，在历史上都曾经辉煌过一段时期。从人类文明发展的历史进程来看，它们不仅仅是历史上古丝绸之路的重要地带，又是现代欧亚大陆桥的一座座咽喉要津。西部及西北民族地区的城市对西部民族的社会经济和文化发展已经起到一定的促进作用，处理好西部及西北民族地区城市的环境、经济与文化相互协调发展问题，对西部及西北民族地区的整体建设会起到积极的带动和辐射作用。

李德洙同志曾经说过：“边疆城市如何促进民族地区现代化是人类学家最关心的问题。与其他一般城市一样，边疆城市也同样具有城市的五个功能：窗口作用、桥梁作用、辐射作用、联谊作用及示范作用。边疆城市不仅仅是个边疆贸易的场所，它还是经济、科技、文化、教育、传媒等多方面的中心。为此，要建设边疆城市、发展边疆城市，使其具有更大的文化优势、经济优势、教育优势来带动或影响周边民族地区步向现代化。”<sup>①</sup>

农村城市化在西部及西北民族地区现代化的进程中将起到越来越明

<sup>①</sup> 李德洙主编《都市人类学与边疆城市理论研究》，北京，中国民航出版社，1996。

显的促进作用。城市人口增加、城市规模扩大、农村人口向城市人口流动以及农村中城市特质的增加<sup>①</sup>。将会加快西部及西北民族地区社会和经济实现跨越式发展，缩小东、西差距。

由此我们可以看出，农村城市化带来的不仅是农村人口向城市人口流动，也就是不仅仅是人口的一种简单集中，更多的是使那些向城市集中的农村人口的社会属性发生巨大的变化<sup>②</sup>。从民族地区城市化的进程来看，则存在着许多少数民族进入城市后带来的文化上的变迁，也就是少数民族居住区的人文环境、经济发展与文化上相应的改变。从社会结构形态上来看，这是少数民族地区现代化建设当中重要的一步。一般来说，农村城市化是少数民族从传统的农村社会结构向以工业为主的现代社会转变的第一步。以甘南藏族自治州合作市为例来说明这个问题，合作从一个少数民族地区的城镇发展为城市，中间经历的历史、文化变迁不仅表现在居住格局、社会身份、职业和阶层的变化，更多的表现在少数民族城市社会结构和形态的根本改变。不同的群体、组织和社会的出现，构成了丰富多彩的少数民族社区文化。社会关系的重新组合、异质性文化因素增多，城市居民的生活方式和质量更具有节奏性，生活不仅变化迅速，而且丰富多彩。物质文化和精神文明的共同发展是少数民族城市居民生活质量迅速提高的保证。

人类的环境由两部分组成，即自然生态环境和社会环境。西北民族地区城市经济发展与环境的关系，应该体现在以下两个方面：西北民族地区城市经济发展的内部环境与外部环境。如城市的政治结构、经济结构、意识形态结构和家庭结构等内容。城市的内部环境实际上是城市一个完整的系统。从政治结构上来说，城市社会形态中的政治问题，通常由四部分要素构成，即政治实体、政治活动、政治文化和政治制度。西北民族地区城市政治结构当中主要包括民族区域自治的自治地方、自治机关、自治权以及自治机关与国家机关之间的关系。从经济结构来看，西北民族地区城市当中的经济结构是指西北民族地区城市经济活动过程中各环节之间质的组合和量的比例，包括西北民族城市生产关系结构，也包括生产力结构。其中，劳动力结构、科学技术结构和自然资源结构都属于生产力结构；而生产过程、分配过程、交换过程、消费过程都属

① 郑杭生主编《社会学概论新编》，北京，中国人民大学出版社，1997。

② 王春光、孙晖：《中国城市化之路》，昆明，云南人民出版社，1997。

于生产关系结构<sup>①</sup>。有人称都(城)市社会结构形态为都(城)市亚系统,包括民族、职业、阶层、政治等不同群体的关系结构和功能<sup>②</sup>。我们认为这种观点仍然有不全面之处,即它没有注意到城市的大系统下的社会形态和小社区之间的关系。总之,城市社会形态就是城市的内部环境的一个重要的组成部分。就城市民族意识形态方面来说,包括少数民族社会秩序、社会规范、社会心理、社会冲突和社会控制等,其中,宗教、文化传统在当中占有重要的地位。

西部及西北民族地区城市的外部环境包括自然地理环境,也包括周围的文化社会环境。就自然地理条件来说,我国西部及西北民族地区城市大多地处边疆内陆地区。高寒、山峦重叠、气候寒冷、生态环境比较差,交通运输、邮电通信不太发达等。特别是甘肃、新疆的一些民族地区的城市,地处极其边远的地区,如甘肃省甘南藏族自治州的合作市、新疆伊犁哈萨克自治州伊宁市和南疆的喀什市、和田市等地区。

城市周围的文化社会环境包括周围城市及乡村的发展程度,周边国家的环境,周边地区或国家种种社会思潮都是城市周围的文化社会环境的组成部分。从边疆少数民族地区城市受周边的影响来看,在近些年主要表现为受到民族分离主义、分裂主义和宗教极端势力的影响,从而使我们西北边疆少数民族地区发展的外部环境变得更加严峻。

文化与经济协调发展的关系问题也是西北农村城市化进程当中一个需要认真思考和研究的问题。在现实生活中,经济与文化的关系十分密切,但彼此并不等同,每个民族的文化都有自己的特点,这与一定的自然地理条件、生态环境、社会经济发展水平等一系列的因素有关,也与其他各民族相互作用的历史有关。西部及西北民族地区城市的文化发展对其经济发展也产生了一定的制约因素,我们认为要特别对此进行深入研究。因为在这些民族的经济活动中,也必须考虑西部及西北民族地区城市中的各民族的宗教信仰、民族心理、习惯法、家庭婚姻和习惯等精神文化因素对这些地区民族经济发展的影响及协调问题。

对于西北民族地区城市文化发展当中影响经济发展的非经济价值的研究,具有十分重要的实际意义和理论意义。非经济价值观,在西部及西北民族地区城市当中依然存在,这些观念在不同程度上还在制约着民

① 贾春增:《民族社会学》,北京,中央民族大学出版社,1996。

② 张继焦:《都市人类学的两种分析维度:宏观论和微观论》,载李德洙主编《都市人类学与边疆城市理论研究》,北京,中国民航出版社,1996。

族地区的现代化进程。特别是作为一种意识形态，城市少数民族旧有的传统观念具有某种“传承性”，这种“旧有传统观念”的传承，对西部及西北民族地区城市现代化及城市民族文化的发展具有严重的“滞后性”。这些非经济价值观包括安于现状、不思进取、轻商观念、家族宗法观念、民族地区受宗教的影响的宗教意识观念、落后的消费生活方式观念。这些仍然存在于城市中的旧有传统观念的因素，并不会由于西北民族地区城市经济基础的改变，而一下子全部更新。意识形态领域的变迁有时是以十分缓慢的速度进行的。研究这个问题，特别是西部地区城市社会结构当中影响经济发展的非经济价值观，对于解决西部地区城市的经济结构的发展和协调问题，是相当有必要的。

非经济价值观与现代化建设的冲突与协调问题会随着农村城市化的进一步推进，而变得越来越明显。一般来说，社会的变迁主要是文化的变迁。对于民族地区来说，从传统社会向现代社会的转变，特别是从传统产业（衰退产业）向现代产业的转化过程中，要依赖于这些民族地区的价值观及态度的转变，而这些地区经济发展也同时要求改变那种向往过去的落后的传统生活方式，即市场经济的发展，要求改变这些非经济因素的影响，如何协调就是一个需要深入研究解决的现实问题。传统生活方式的非商品性和非经济性与新时期的改革开放、建立和完善社会主义市场经济体制、实现各民族的现代化等要求格格不入。特别是西北有些民族地区城市当中的超计划生育、大量文盲的存在等问题，更是民族地区城市现代化建设的障碍之一。这也是需要研究解决的问题之一。

西部地区城市当中不同的少数民族在民族心理、生活方式、行为准则、价值等方面都存在着一定的差异，我们必须围绕主题找出影响经济发展的内、外部环境与文化发展方面的消极因素，同时提出我们的对策，及时给党和政府制定加快民族地区农村城市化、推动民族地区发展的战略政策提供理论依据。

“陕、甘、宁、青、新，中华民族根”。这根就是中华五千年文明史，就是伟大的民族文化。今天，我们推进西北民族地区城市化进程，文化建设依然是内在动力，只有坚持以人为本，缩小知识发展的差距，把实现西北民族地区社会全面发展，作为我们城市化建设始终不渝追求的目标和方向，才能真正再造山川秀美的大西北。我们回首中国的河西走廊，这千年的丝绸古道曾经是令人神往的地方，仅从古凉州雷台出土的马踏飞燕、肃南裕固族人民代代繁衍生息之地的马蹄寺胜景、甘州

(今张掖)城中神态安详的睡佛、万里长城西端的嘉峪雄关、中西文化交相辉映的世界文化古都敦煌……足以感受到人类文化的源远流长,神奇无比。我们站在这历史的长廊上,洞穿千百年来西北民族的几多纷争、几多融合,深切地感受到,文化在人类历史发展进程中的拉力。大漠雄风,长河落日,葡萄美酒,琵琶杨柳,演绎着西部的雄浑;圣洁的雪山,茫茫的林海,宁静的绿洲,洁白的帐房,倾诉着西北的灵秀。美丽可爱的西北地区,物华天宝,人杰地灵。我们致力于推进西北民族地区广大农村城市化进程,用智慧、勤劳、睦爱的纽带串起各具异彩的文化之珠;结晶出一个和谐的多民族、多宗教信仰的共存体,无论中西,无论古朴与博大,结晶出一个和谐的人与自然共荣体,蓝天白云,山水草木,珍兽异鸟,村寺炊烟,帐篷牦牛,立体组合出一幅活泼的生态文化平衡图。

## 第七节 西北民族地区农村城市化过程中的民族宗教问题及其法制建设

——以甘肃省民族自治地方为例

古往今来,任何一个多民族国家,民族问题都在发挥着重大影响,产生着巨大的作用。凡是处理得好的,它便是一个政治安定、社会发展、人民受益的积极因素;反之,就引起政治动乱、社会震荡,甚至战祸不已,造成国家衰落、人民受苦。马克思主义民族观启示我们,民族问题是社会总问题的一部分,而且是非常重要的一部分,必须十分重视,认真对待,妥善解决。为此,研究民族问题,就成为建设国家的一大使命。

现阶段我国的民族宗教问题,主要表现在少数民族地区的人民迫切要求加快经济社会的发展上。我国是多民族国家,全国有 50 多个少数民族聚居在西部地区,占我国少数民族总人口的 75%。我国的陆地边境线 85% 在西部。由于历史原因,一些少数民族地区贫困人口比例高,基础设施薄弱,社会经济发展水平相对落后。边疆地区少数民族与周边国家大多有着历史和经济方面的联系。多年来,国内外敌对势力利用这些地区的民族和宗教问题搞渗透和分裂活动。这些问题直接影响到民族团结、社会稳定和边疆巩固。维护和保持民族地区稳定,最根本的就是加快发展。目前,与我国西北地区接壤的中亚国家和与西南地区毗邻的

南亚国家，经济发展水平大体相当或略低于我们。只有加快西部地区发展。实现经济繁荣，提高人民生活水平，使这些地区的经济社会发展水平明显高于周边国家和地区，才能为进一步做好民族、宗教、边防等工作打下一个好的经济基础，从根本上巩固社会稳定和边境安宁的大好局面，从根本上促进西部地区和全国的可持续发展，保障国家生态安全与地缘政治安全，实现国家的长治久安。

## 一、西北民族地区民族宗教信仰特征

### （一）历史悠久

原始宗教自不待言，其他宗教传入我国的少数民族地区也有了很长的历史，伊斯兰教是公元7世纪传入我国的，藏传佛教虽然形成于10世纪，但在这以前，藏族地区已经有当地的传统宗教——苯教。由于历史的久远，这些宗教对我国少数民族特别是西北民族地区经济社会生活和人们的思想观念有着重大的影响。

### （二）信仰者众

西北地区几乎所有的少数民族都有宗教信仰。如此多的人信仰宗教，这使得处理好民族宗教问题成为一个十分重要的问题。

### （三）信仰虔诚

在西北信仰伊斯兰教的地区几乎每村都建有清真寺，教徒们按照宗教教义的要求进行宗教活动。伊斯兰教教义规定，每个穆斯林的一生中如果经济和身体条件许可，应去穆斯林的圣地——麦加朝觐一次。几年来由于经济的发展和人民群众生活的改善，每年前往沙特朝觐者为数不少。在藏族地区，几乎所有的寺庙都修建得富丽堂皇，有的寺庙规模宏大，一些男子出家为僧，许多群众对宗教的信仰十分虔诚。

### （四）信仰多样

从整体上来说，我国少数民族有不同的宗教信仰。从一个民族来说，有的内部也有多种信仰，也有多个民族信仰同一种宗教的。

## 二、农村城市化过程中民族宗教问题的法制建设思路与对策

民族地区要认真贯彻落实好《中华人民共和国民族区域自治法》。因为它是完善民族区域自治制度，实行改革开放，依法治国的重要方略。自1984年《民族区域自治法》颁布后，对民族地区政治、经济、社会发展起到了根本性的指导作用。在农村城市化的过程中，我们要不

不折不扣地贯彻落实好这一基本法，并以此为准，制定城市建设和发展的各项法规、条例和办法。在我国日益走向法治化的今天，城市规划和城市建设等各项工作也将走向法治化，但首先应是法制化。只有法律制度化和社会化，才能实现有法可依、有法必依、执法必严和违法必究，我国社会也才能真正实现法治。因此，法制是法治的基础和前提。离开这个基础和前提去谈法治是不可能的。西北民族地区城市化既是社会经济的现代化，更是民族宗教、民族文化的现代化，这是一个历史性的敏感问题，我们必须认真地加以研究，本着宗教和社会共同协调发展的原则，以及有利于民族社会经济发展的原则，按照党的民族宗教政策，正确处理农村城市化过程中的各种民族宗教问题。

（一）城市总体规划的制定，要充分考虑城市中信教少数民族群众的居住及宗教用地

城市建设是一项庞大的复杂的系统工程，城市规划则是驾驭整个城市建设的基本依据和手段，它关系到各行各业，影响到千家万户，涉及政治、经济、文化、社会和民族宗教等各个领域，具有很强的综合性。1984年国务院颁布了《城市规划条例》，1989年全国人大七届常委会批准通过了《中华人民共和国城市规划法》，其中第14条明确规定城建中应当保护历史文化遗产，城市传统风貌、地方特色和自然景观；还规定编制民族自治地方的城市规划应当注意保持民族传统和地方特色。西北民族地区是少数民族的主要聚居地，少数民族与宗教有着千丝万缕的联系。所以西北民族地区农村城市化过程中应合理规划 and 安排宗教场所建设，满足信教群众的信仰要求，并使宗教场所成为多民族城市化形象的标志。

（二）宗教活动场所的建设、经营与管理等活动，应该严格纳入现代社会法制化轨道

城市规划区内的宗教活动场所的建设、经营与管理等行为，不仅仅是某些宗教团体或个人的行为，同时也是市政系统工程的一个重要组成部分。其用地性质与规模不仅要符合城市的总体规划，而且还要符合《宗教活动场所管理办法》中的有关规定。同时，宗教活动场所要在遵循《城市规划法》、《土地管理法》和《建筑法》的基础上认真办理用地许可证、施工许可证、质量监督许可证及竣工验收等法定手续，才能施工建设和开展正当的经营、管理活动。

虽然西北民族地区的很多城市目前正在执行的城市总体规划没有对

宗教活动场所做出专门的安排，但宗教活动场所所在落实宗教政策时逐步得到了恢复和建设。从目前的情况来看，西北民族地区城市现有的宗教活动场所基本上可以满足信教群众的正当宗教生活的需求，但这并不排除由于城市发展等原因引起的宗教活动场所改建、扩建或新建的可能。需要强调的是，宗教活动场所的规划、建设与管理必须纳入城市建设的范畴。在规划管理方面实行宗教活动场所和其他建设用地统一管理审批，政府有关部门亦要依法行政，按照法定的职权办事，不得越权行政。凡是符合城市用地性质和总体规划的宗教活动场所，必须按照有关的基本建设程序依法进行建设。要强化政府监督，保证建设活动的公开有效，防止项目承包和施工中的违法现象，提高工程质量。

（三）城区改造和扩建过程中的搬迁安置工作亦纳入法制化轨道，并做到严格依法办事、依法治市

城市旧城区的改造和扩建应该严格依照《中华人民共和国城市房地产管理法》和《城市房屋拆迁管理条例》等法律法规进行。城建中需要拆迁征用包括信教群众在内的居民住宅用地时，拆迁人必须根据《城市房屋拆迁管理条例》的有关规定对被拆迁者给予补偿和安置，被拆迁人必须服从城市建设的需要在规定的搬迁期限内完成搬迁。宗教活动场所建设需要拆迁非宗教房产时，也应依照城市建设的有关法律法规进行，以充分保护被拆迁人的合法权益。信教群众与其他居民一样享有平等权利，但不能享有特权，执法人员在解决带有敏感性的问题时不能放松法律尺度，而应严格依法办事，才能进而依法治市，才有利于推进西北民族地区农村城市化。

（四）全面贯彻党的民族宗教政策

为了正确地处理宗教问题，根据中国宗教实际情况，我们国家制定了一系列宗教政策。坚持宗教信仰自由政策，并不妨碍运用马克思主义哲学批判唯心论、有神论，向人民群众特别是广大青年进行辩证唯物主义和历史唯物主义的科学世界观的教育，进行有关自然现象、社会进化和人的生老病死、吉凶祸福的科学文化知识宣传。依法对宗教事务进行管理，是贯彻宗教信仰自由政策的必然要求。我们国家的宗教信仰政策，是经过长时间的实践而形成的，事实证明，这些政策符合中国的实际，得到广大信教群众的拥护。

在西部大开发的过程中，处理好民族地区民族关系、民族问题的关键是帮助民族地区发展经济社会文化事业，加快民族地区农村城市化。

### 三、加强西部及西北民族地区开发中民族立法研究

民族立法就是指民族法的创制，即指国家权力机关依照一定的程序制定、认可、修改、变通、补充、解释、废止和编纂民族法律、法规的活动，也是依法协调国内民族关系，管理民族事务的前提和基础。

我们认为，在实施西部大开发、加快西北民族地区农村城市化过程中，民族立法原则有：第一，坚持和维护祖国统一及民族平等。我们国家是56个民族共同缔造的统一的各民族国家。民族平等是马克思主义解决民族问题的基本纲领，也是国家民族政策的核心所在，所以民族立法必须反映马克思主义民族问题的纲领。第二，坚持和维护民族团结及民族共同繁荣。这是我们解决民族问题的目的，民族的团结是国家稳定、民族进步的保证。第三，坚持和完善民族区域自治制度，实现民族自治地方的自主权。对于民族自治地方的自主权问题，民族地方可以依自己的实际情况实施自主权，对于解决当地民族问题可以制定自治条例和单行条例，报请全国人大常委会或国务院批准后实行，这样也可以更好地进行资源开发。第四，坚持从少数民族特点和民族地方的特点出发。因为少数民族在政治、经济、文化和历史传统、心理素质等方面都有自己的特点，只有从实际出发，实事求是才能更好地进行民族立法。

国家的宪法不可能对每一个少数民族的特点、生活环境及生存条件，进行具体细致的反映，所以在西部大开发和西北民族地区农村城市化的过程中，有必要加强立法工作，制定民族和民族关系方面的法律，这既是对宪法的补充辅助，同时也是对宪法的具体化。对于开发边疆地区，世界上其他国家都很重视立法，如英国、苏联、法国、泰国、美国等都有具体的法律<sup>①</sup>。虽然我国有不同程度的民族立法，但不能完全适应西部大开发和西北民族地区农村城市化的需要，我们认为西部大开发和西北民族地区农村城市化过程中立法应包括以下方面。

#### （一）政治方面

必须重视少数民族的政治权益，因为少数民族大部分分布在国境线上，他们与外国的民族有着历史的联系，他们的合法政治权益是否得到落实，直接影响着边疆的稳定和国家的安全。另外，民族聚居区有《民

<sup>①</sup> 王戈柳：《世界诸国开发边疆和落后地区的经验及分析》，载《民族研究》，2000年（5）。

族区域自治法》作保障，对于散居的少数民族，可在1991年3月8日颁布的《中华人民共和国散居少数民族权益保障法》的基础之上，突出西部大开发的时间背景加以制定，同时对“城市民族工作条例”制定实施细则，少数民族干部的培养必须专门立法，让东部帮助西部培养更多的民族干部人才，让西部少数民族自己的人才自觉加入到开发中。所以对于少数民族的权益必须立法，在选举法中可以制定“西部大开发中的少数民族选举法”，使不同的民族和地区，在各方面都能选出适当名额的代表参加地方各级人民代表大会，参与管理地方国家事务，从而可以避免少数民族代表候选人由于落选而可能出现的问题，如保安、柯尔克孜、塔塔尔、乌孜别克等族可以在全国人大代表中有名额，这样可以保证他们的合法政治权益，同样有利于国家和民族地方的信息交流，也有利于西部大开发的实施和加快西北民族地区农村城市化。

### （二）经济方面

为了缩小东中西部的经济差别，国家才提出西部大开发战略，针对西部的自然经济优势，我们认为应从以下几方面进行民族立法工作。林业经济方面：针对不同的民族地方特点进行立法。农业生态方面：在原有的农业生态基础上，考虑草场保护、土地利用、城市规划等方面的因素。水电方面：以保护自然生态为前提，让部分利润给当地少数民族，帮助和促进少数民族的地方经济发展。人才资源方面：提高少数民族的生产技能，培养少数民族人才，加快民族经济发展。边境贸易方面：保护少数民族的经济利益，加快脱贫致富。矿产资源和经济作物方面：针对不同的情况进行立法，从而更有利于民族经济发展。治理环境污染方面：保护少数民族的生存环境，避免先污染后治理、先破坏后恢复的恶性做法，加大绿色产业的开发。民族旅游资源方面：开发以民族文化旅游为主体的一条龙服务。地方财政、税收、投资、融资方面：应加大财政、税收、投资、融资方面的优惠政策，以立法的形式帮助少数民族发展经济，规范市场经济、地方财政、税收、投资、融资。

### （三）文化方面

依法实施科教兴国战略，解决“人文生态失调”问题<sup>①</sup>。必须大力推进文化扶贫、智力扶贫、科技扶贫。因为民族文化表现形式有很多种，如文学艺术、新闻出版、民族教育、广播影视、古籍整理、医药卫

<sup>①</sup> 费孝通：《费孝通论西部开发与区域经济》，北京，群言出版社，2002。

生、体育事业、名胜古迹和珍贵文物及历史文化遗产等方面，可以制定“少数民族文化法”（以传统的物质、文物、精神等为主）。如民族教育方面，教育是振兴民族的最佳途径，在西部大开发中的民族教育尤为重要，我们可以在《义务制教育法》的基础之上制定“民族教育法”（当然可以有不同的地区和不同的民族类别），争取加大民族地区教育的投资和扶持，如教学设备（双语教学和母语教学）、师资力量等方面进行立法，这样可以帮助少数民族尽快的扫除文盲，从而提高他们的汉文化水平；同样在少数民族语言文字上根据西部的特点，制定“西部少数民族语言文字法”，在某种程度上可以消除民族误解或防止别有用心的人利用民族语言文字进行破坏活动。也可以在文学艺术（文学、音乐、舞蹈、戏剧、美术、电影等）及少数民族出版物和新闻宣传、民族体育事业、民族古籍整理上进行不同的民族立法，同样有利于少数民族的发展。

我国现行《宪法》和《民族区域自治法》没有民族自治市和民族镇建制的规定。为此，要创新设市体制，建议以《宪法》和《民族区域自治法》修正案的形式，确立少数民族自治州或县改为民族自治市的合法地位，以完善民族区域自治制度<sup>①</sup>。同时，应在少数民族聚居的地方比照民族乡的政策，设立民族镇。新设立的民族自治市和民族镇，既能获得普通地方设市后有利于加快发展的体制性好处，又可继续合法地享受国家对民族自治地方的各项优惠政策，这对西北民族地区加速农村城市化进程，尤其具有直接的政策性推动意义。

#### （四）风俗习惯方面

各个民族都有自己的风俗习惯。针对民族风俗习惯的群众性、地域性、传承性、变异性特点，可以进行民族立法，特别是在“移风易俗”方面，让少数民族自己进行自由的选择，这样我们才能贯彻党的民族宗教政策。尽管少数民族也有自己的习惯法，但不是完整意义上的法典，而应称为民间法<sup>②</sup>，这些民间法反映在民族年节、生活习惯、民族食品、婚姻、丧葬等方面，要适当利用，这样可以保持民族风俗习惯的传承性。

<sup>①</sup> 鲍明：《21世纪中国应设立民族自治市》，载《辽宁教育学院学报》，2001（1）。

<sup>②</sup> 梁治平：《清代习惯法：社会与国家》，北京，中国政法大学出版社，1999。

#### （五）民族宗教方面

进行“民族宗教法”的立法工作，即对少数民族的宗教信仰进行立法，可以调整少数民族的社会关系和管理宗教事务以及积极引导宗教与社会主义相适应。我国伊斯兰教、佛教、道教、基督教、天主教在西北民族地区的信徒较多，而且这些宗教与周边地区的国家有着民间的联系，所以从民族宗教信仰的角度对此进行立法是很有必要的，但是必须要以《宪法》规定的公民享有宗教信仰自由为原则，从信仰自由，宗教不干涉教育、社会秩序、身体健康，宗教团体和宗教事务不受外国势力干涉等方面立法，也可以对教职人员、宗教场所进行立法，既保护他们的信仰权利和历史古迹，也可以杜绝利用宗教进行破坏活动。更何况我国目前还没有一部宗教法典，所以制定“民族宗教法”已是紧迫的问题，既可以为西部及西北民族地区大开发做保障，也可以为将来制定全国性的宗教法作理论和实践上的准备。

#### 四、农村城市化进程中要全面贯彻落实《民族区域自治法》

2002年是《中华人民共和国民族区域自治法》颁布实施18周年，是新修订的《民族区域自治法》颁布实施的第二年。我们从西北民族地区贯彻执行这一基本法的情况看，是卓有成效的。贯彻实施《民族区域自治法》的18年，是民族自治地方发展最快的18年，是人民生活水平提高最大的18年。在肯定贯彻实施民族区域自治法取得巨大成就的同时，我们也应该清醒地认识到，不论是思想认识上，还是实际工作中，仍然存在一些差距和问题。一是在思想认识上对《民族区域自治法》的重要意义认识不够深刻。特别是对作为国家基本法的《民族区域自治法》在调整民族自治地方与上级国家机关、民族自治地方内部各种关系的重大作用及影响上认识有差距。二是上级国家机关在改革日益深入的过程中，对《民族区域自治法》的贯彻落实情况调研不够，民族自治地方不少领导和部门自觉运用《民族区域自治法》来促进本地方建设的意识不强，影响了《民族自治法》作用的充分发挥。三是民族自治法地方基础设施建设落后，教育科技欠发达，财政收支矛盾突出，农牧民收入低，贫困人口多，彻底解决这些阔题还需要西北民族地区党和政府、各族人民、社会各界共同努力、艰苦奋斗。

党的十六大提出了全面建设小康社会的宏伟目标，西部大开发战略实施进入关键时期，贯彻实施《民族区域自治法》，加快民族自治地方

经济和社会发展面临大好机遇。新修订的《民族区域自治法》吸收了我国改革开放和建立社会主义市场经济体制的成果，吸收了西部大开发对民族地区的扶持政策，突出了加快经济社会发展进步的主题，强化政府职责，强化各项投入，强化培植民族自治地方自我和可持续发展能力，必将对民族自治地方经济社会发展产生巨大的推动作用。广大西北民族地区要在党的十六大精神的指引下，按照“三个代表”重要思想的要求，抓住机遇，与时俱进，进一步做好西北民族地区贯彻实施《民族区域自治法》的工作。

#### （一）完善配套法规

西部及西北民族自治地方，应按照党中央、国务院的部署和要求，抓紧修订和制定《民族区域自治法》若干实施细则，修改工作要坚持针对性、长远性、实质性、创新性、可操作性原则，重点研究制定引资优惠政策、项目优惠政策、产业优惠政策、农牧业优惠政策、财政优惠政策、教育优惠政策、资源补偿政策、扶贫开发政策等，使修订后的规定、条例及有关细则有所创新，有所突破，为保障和促进民族自治地方经济社会的进一步发展起到切实有效的作用。民族自治地方应抓紧修订自治条例和单行条例。这是坚持民族区域自治制度，贯彻《民族区域自治法》的具体措施，也是依法治省（区）、治州、治县，解放生产力，发展生产力的重要举措，各级政府要高度重视，积极主动配合人大作好修改制定工作。自治条例和单行条例的修订，必须坚持党的基本路线、邓小平理论和“三个代表”的重要思想，贯彻党的十六大精神，突出加快发展这个主题，加强经济立法，坚持积极慎重、突出重点、成熟先立、务求实效的原则，分阶段、分步骤进行，尤其要协调好涉及上下利益的各种关系。

#### （二）强化政府职责，确保民族自治地方加快发展

新修订的《民族区域自治法》突出了上级国家机关帮助和扶持民族自治地方经济社会发展的职责，突出了加快民族自治地方发展步伐的各项保障措施。因此，贯彻实施好民族区域自治法，上级国家机关必须转变观念，切实履行职责，采取切实有效的政策和措施，确保民族自治地方经济社会快速发展。

以全面建设小康社会为目标，按照发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面，各项工作要有新举措的总要求，转变观念，与时俱进，在制定政策、创新体制、搞活机制、依法行政等方面多下功夫，

为促进民族自治地方的快速发展尽职尽责。在这方面，甘肃省提出的“三个确保”<sup>①</sup>极大地鼓舞了民族自治地方干部群众的积极性。

民族自治地方应继续发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，解放思想，理清思路，抓住西部大开发的历史机遇，强化改革意识、市场意识、机遇意识和创新意识，真正与时俱进；坚持按市场经济规律办事，在市场竞争中确立自己的优势，突出特色，加快发展。

### （三）加强民族团结，增强各民族的凝聚力

坚持对西北民族地区各民族群众进行马克思主义民族观、党的民族政策以及法律法规的教育，牢固树立“三个离不开”思想，弘扬各族人民同呼吸、共命运、心连心的光荣传统。在全社会营造尊重少数民族风俗习惯和宗教信仰的良好氛围，用团结、教育、疏导的办法，正确处理新形势下影响民族团结的问题。认真贯彻宗教信仰自由政策，依法加强对宗教事务的管理，努力为民族自治地方经济社会发展创造良好的社会环境。

### （四）进一步完善监督检查工作机制

加强监督和检查工作，是保证《民族区域自治法》贯彻落实的重要措施。要完善各种监督机制，落实各项监督措施。西北民族地区各级政府部门要自觉接受人大的监督，通过监督检查，提高依法治省（区）、依法行政的自觉性。充分依靠人大代表、政协委员的力量，发挥大众传媒、社会舆论监督的作用，把各个方面的监督有机结合起来，逐步形成贯彻实施民族区域自治法的有效监督机制，开创贯彻民族区域自治法的新局面。政府民族工作部门要积极主动地与各有关方面协调和配合，在自己的职责范围内做好民族区域自治法的监督、检查工作。

在实施西部大开发战略中，我们要始终把推进西北民族地区文化建设放在战略地位，统筹考虑西北民族地区农村城市化进程中的政治、经济、文化大系统，按照城市化的一般规律，在聚集人口、发展经济的过程中，把西北民族地区农村城市化的过程作为传承少数民族优秀传统文化的过程，作为创新西部少数民族文化的过程，作为提升少数民族地区城市文化品位的过程，作为建设良好的区域经济社会文化共存共荣的过程。

<sup>①</sup> 甘肃省委、省政府提出确保“十五”期间民族自治地方国内生产总值年均增长速度高于全省平均水平，确保农牧民生活水平得到明显提高，确保民族自治地方财政收入增长速度高于全省平均水平的“三个确保”。

## 主要参考文献

1. 马克思恩格斯选集
2. 列宁选集
3. 毛泽东著作选读
4. 邓小平文选(1~3卷)
5. 江泽民同志在中国共产党第十四、十五、十六次全国代表大会上的报告
6. 江泽民论建设有中国特色社会主义
7. 费孝通. 费孝通文集(1~14集). 北京: 群众出版社, 1999
8. 费孝通. 江村经济——中国农民的生活. 南京: 江苏人民出版社, 1986
9. 费孝通. 中华民族多元一体格局. 北京: 中央民族大学出版社, 1999
10. 费孝通. 费孝通论西部开发与区域经济. 北京: 群言出版社, 2000
11. 杨建新. 中国西北少数民族史. 银川: 宁夏人民出版社, 1998
12. 杨建新. 西北民族关系史. 北京: 民族出版社, 1990
13. 杨建新. 丝绸之路. 兰州: 甘肃人民出版社, 1988
14. 杨建新. 外国考察家在中国西北. 郑州: 河南人民出版社, 1983
15. 杨建新. 古西行记选注. 银川: 宁夏人民出版社, 1987
16. 杨建新主编. 各民族共创中华丛书. 兰州: 甘肃文化出版社, 1999
17. 杨建新主编. 中国西北文献丛书续编. 兰州: 甘肃文化出版社,

1999

18. 杨建新主编. 中国西北文献丛书——西北史地文献. 兰州: 兰州古籍书店, 1990

19. 马曼丽. 中国西北边疆发展史研究. 哈尔滨: 黑龙江出版社, 2001

20. 王希隆. 中俄关系简史. 兰州: 兰州大学出版社, 1998

21. [俄]柯兹洛夫著, 王希隆译. 蒙古安多赫死城哈喇呼特. 兰州: 兰州大学出版社, 2002

22. 高永久. 西域古代伊斯兰教综论. 北京: 民族出版社, 2001

23. 高永久. 西域古代民族宗教综论. 北京: 高等教育出版社, 2001年版

24. 白寿彝主编. 中国通史. 上海: 上海人民出版社, 1995

25. 翁独健. 中国民族关系史纲要. 北京: 中国社会科学出版社, 2001

26. 林耀华主编. 民族学通论. 北京: 中央民族大学出版社, 1997

27. 彭英明主编. 新编民族理论与民族问题教程. 北京: 中央民族大学出版社, 1999

28. 中国都市人类学会秘书处编. 城市中的少数民族. 北京: 民族出版社, 2001

29. 沈林等. 中国城市民族工作理论与实践. 北京: 民族出版社, 2001

30. 沈林等. 散杂居民族工作概论. 北京: 民族出版社, 2001

31. 蔡凤林. 中国农牧文化结合与中华民族的形成. 北京: 中国财政经济出版社, 2000

32. 周平. 民族政治学导论. 北京: 中国社会科学出版社, 2001

33. 王炳煜. 马克思主义民族思想史. 北京: 中央民族大学出版社, 1998

34. 陈立鹏. 中国少数民族教育立法论. 北京: 中央民族大学出版社, 1998

35. 徐万邦、祁庆富. 中国少数民族文化通论. 北京: 中央民族大学出版社, 1997

36. 毛公宁、王铁志. 民族发展的若干理论与实践问题. 北京: 中央民族大学出版社, 2001

37. 孙尚杨. 宗教社会学. 北京: 北京大学出版社, 2001
38. 王钟翰主编. 中国民族史(增订本). 北京: 中国社会科学出版社, 2001
39. 铁木尔·达瓦买提主编. 中国少数民族文化大辞典(西北地区卷). 北京: 民族出版社, 1999
40. 陆学艺主编, 苏国勋、李培林副主编. 社会学. 北京: 知识出版社, 1991
41. 赵显人主编. 西部大开发与民族地区经济社会发展研究. 北京: 民族出版社, 2001
42. 蒙建军. 城镇化与民族经济繁荣. 北京: 中央民族大学出版社, 1998
43. 苏北海. 丝绸之路与龟兹历史文化. 乌鲁木齐: 新疆人民出版社, 1996
44. 王铁志. 新时期民族政策的理论与实践. 北京: 民族出版社, 2001
45. 马戎. 民族与社会发展. 北京: 民族出版社, 2001
46. 李德洙主编. 中央第三代领导与少数民族. 北京: 中央民族大学出版社, 1999
47. 袁林. 西北灾荒史. 兰州: 甘肃人民出版社, 1994
48. 钟敬文主编. 民俗学概论. 上海: 上海文艺出版社, 2002
49. 尹伟先. 明代藏族史研究. 北京: 民族出版社, 2001
50. 马汝珩. 清代西部历史论衡. 太原: 山西人民出版社, 2002
51. 楼继伟. 中国改革: 波浪式前进. 北京: 中国发展出版社, 2000
52. 胡鞍纲主编. 地区与发展——西部开发新战略. 北京: 中国计划出版社, 2001
53. 杜润生. 中国农村经济改革. 北京: 中国社会科学出版社, 1985
54. 厉以宁主编. 区域发展新思路. 北京: 经济日报出版社, 2000
55. 厉以宁. 经济漫谈录. 北京: 北京大学出版社, 1999
56. 厉以宁. 改革发展与社会变迁. 北京: 华夏出版社, 2001
57. 袁方主编、林彬副主编. 社会调查原理与方法. 北京: 高等教育出版社, 1990
58. 孙立平. 社会现代化. 北京: 华夏出版社, 1988

59. 张琢主编. 现代中国社会学(1979—1989). 成都: 四川人民出版社, 1992
60. 冯绳武. 甘肃地理概论. 兰州: 甘肃教育出版社, 1995
61. 张志尧. 草原丝绸之路与中亚文明. 乌鲁木齐: 新疆美术摄影出版社, 1994
62. 宋庆芳等编. 世界大城市社会指标比较. 北京: 中国城市出版社, 1997
63. 司马云杰. 文化社会学. 北京: 中国社会科学出版社, 2000
64. 饶会林、郭鸿懋主编. 城市经济理论前沿课题研究. 沈阳: 东北财经大学出版社, 2000
65. 吴仕民. 民族问题与中国的发展. 北京: 学习出版社, 2000
66. 邵如林. 中国河西走廊. 兰州: 甘肃人民美术出版社, 2000
67. 王宗礼. 中国西部地区社会现代化的困惑与出路. 兰州: 甘肃人民出版社, 1998
68. 刘卫东. 城市化地区非农开发. 北京: 科学出版社, 2000
69. 杨立勋. 城市化与城市发展战略. 广州: 广东高等教育出版社, 1999
70. 周兴维. 战略重心的西移. 北京: 民族出版社, 2001
71. 王文长等. 西部特色经济开发. 北京: 民族出版社, 2001
72. 国风. 中国农村经济结构创新分析. 北京: 中国财政经济出版社, 2000
73. 秦润新主编. 农村城市化的理论与实践. 北京: 中国经济出版社, 2000
74. 曾壁钧、林木西编. 新中国经济史. 北京: 经济日报出版社, 1990
75. 王学泰. 游民文化与中国社会. 北京: 学苑出版社, 1999
76. 林青松、威廉·伯德主编. 中国农村工业: 结构发展与改革. 北京: 经济科学出版社, 1989
77. 袁曙宏等. 城市的崛起与对策. 合肥: 安徽人民出版社, 1994
78. 蔡孝箴主编. 社会主义城市经济学. 天津: 南开大学出版社, 1990
79. 王建民主编. 城市管理学. 上海: 上海人民出版社, 1987
80. 鲍世行主编. 城市规划新概念新方法. 北京: 商务印书

馆, 1993

81. 肖梦主编. 城市微观宏观经济学. 北京: 人民出版社, 1993

82. 包宗华. 中国城市化道路与城市建设. 北京: 中国城市出版社, 1995

83. 阮贤舜等编. 环境经济学. 哈尔滨: 哈尔滨地图出版社, 1992

84. 谢文惠等编. 城市经济学. 北京: 清华大学出版社, 1996

85. 蔡来兴主编. 国际经济中心城市的崛起. 上海: 上海人民出版社, 1995

86. 季文冠. 城市建设论. 上海: 上海远东出版社, 1997

87. 吴天然. 中国农村工业化论. 上海: 上海人民出版社, 1997

88. 陆立军等. 农村工业生产力聚集研究. 杭州: 浙江人民出版社, 1996

89. 张红宇. 中国农民与农村经济发展. 贵阳: 贵州人民出版社, 1994

90. 马洪. 中国市场发展报告. 北京: 中国发展出版社, 1999

91. 马德普等编. 中国公共政策(上、下). 北京: 中国经济出版社, 1998

92. 陈传康. 区域综合开发的理论与案例. 北京: 科学出版社, 2000

93. 高新才主编. 区域经济与区域发展. 北京: 北京人民出版社, 2002

94. 朱力. 社会问题概论. 北京: 中国社会科学出版社, 2002

95. 魏杰. 市场经济前沿问题. 北京: 中国发展出版社, 2001

96. 陈东有. 中国的农民. 南昌: 江西高校出版社, 1999

97. 倪国良. 中国西部地区现代化中的经济与文化关系. 兰州: 甘肃人民出版社, 1998

98. 曹洪涛. 当代中国的城市建设. 北京: 中国社会科学出版社, 1990

99. 胡序威. 区域与城市研究. 北京: 科学出版社, 1998

100. 李玉江. 农业剩余劳动力转移区域研究. 济南: 山东人民出版社, 1999

101. 辜胜阻、简新华. 当代中国人 ISI 流动与城镇化. 武汉: 武汉大学出版社, 1994

102. 王春光. 中国城市化之路. 昆明: 云南人民出版社, 1997
103. 张秉忱等主编. 中国城市化道路宏观研究. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 1991
104. 王颖. 新集体主义: 乡村社会的再组织. 北京: 经济管理出版社, 1996
105. 王旭. 城市社会的变迁. 北京: 中国社会科学出版社, 1998
106. 朱庆芳. 世界大城市社会指标比较. 北京: 中国城市出版社, 1997
107. 刘家强. 中国人口城市化. 成都: 西南财经大学出版社, 1997
108. 刘传江. 中国城市化的制度安排与创新. 武汉: 武汉大学出版社, 1999
109. 张健仁. 第三产业经济学. 北京: 中国人民大学出版社, 1998
110. 郭晓鸣等. 农民与土地. 贵阳: 贵州人民出版社, 1994
111. 张琦等. 中国农民就业新探索. 贵阳: 贵州人民出版社, 1994
112. 何兴刚. 城市开发区的理论与实践. 西安: 陕西人民出版社, 1995
113. 郭云飞. 城市科学管理. 哈尔滨: 黑龙江科学技术出版社, 1992
114. 中国城市发展研究课题组. 中国: 世纪之交的城市发展. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1992
115. 周叔莲等主编. 中国城市经济及社会协调发展研究. 北京: 经济出版社, 1996
116. 朱铁臻. 城市发展研究. 北京: 中国统计出版社, 1996
117. 张象枢、赵苹、周文彪主编. 中国农业巨变与战略决策. 北京: 中国物价出版社, 1993
118. 陈吉元、庚德昌. 中国农业劳动力转移. 北京: 人民出版社, 1993
119. 陈复东. 农村经济模式探讨. 北京: 中国展望出版社, 1987
120. 贾铤、秦少相. 社会新群体探秘——中国私营企业主阶层. 北京: 中国发展出版社, 1993
121. 肖冬连. 崛起与徘徊——十年农村的回顾与前瞻. 郑州: 河南人民出版社, 1992
122. 周振华. 体制变革与经济增长. 上海: 上海三联书店、上海人

民出版社, 1999

123. 程极明. 大国经济发展比较研究. 北京: 人民出版社, 1997

124. 李佐军. 中国的根本问题·九亿农民何处去. 北京: 中国发展出版社, 1998

125. 林毅夫等. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革. 上海: 上海人民出版社, 1994

126. 韩明漠. 农村社会学. 北京: 北京大学出版社, 2001

127. 吴季松. 21世纪社会的新趋势·知识经济. 北京: 北京科学技术出版社, 1998

128. 陆大道等. 2000年中国区域发展报告——西部开发的基础、政策与态势分析. 北京: 商务印书馆, 2001

129. 田真. 世界三大宗教与中国文化. 北京: 宗教文化出版社, 2002

130. 中国新疆地区伊斯兰教史编写组. 中国新疆地区伊斯兰教史. 乌鲁木齐: 新疆人民出版社, 2002

131. 樊保良. 中国古代少数民族与丝绸之路. 西宁: 青海人民出版社, 1994

132. 高士荣. 西北土司制度研究. 北京: 民族出版社, 1999

133. 郑功成. 社会保障学——理念、制度、实际与思辨. 北京: 商务印书馆, 2000

134. 中国沿海地区小城镇发展与人口迁移调查研究组. 中国沿海地区小城镇发展与人口迁移. 北京: 中国财政经济出版社, 1989

135. 八大城市政府调研机构联合课题组. 中国大城市人口与社会发展. 北京: 中国城市经济社会出版社, 1990

136. 中共中央政策研究室、农业部农村固定观察点办公室编. 完善中的农村双层经营体制. 北京: 中共中央党校出版社, 1992

137. 农业部经济政策研究中心编. 中国农村: 政策研究备忘录. 北京: 农业出版社, 1989

138. 国家统计局编. 中国统计年鉴(1999年). 北京: 中国统计出版社, 1999

139. 国家统计局国际统计信息中心编. 世界主要国家和地区社会发展比较统计资料(1990). 北京: 中国统计出版社, 1991

140. 国家统计局综合司编. 全国各省、自治区、直辖市历史统计

资料汇编 1949—1989. 北京: 中国统计出版社, 1990

141. 国家统计局国民经济核算司编. 中国国内生产总值核算历史资料 (1952 ~ 1995). 沈阳: 东北财经大学出版社, 1997

142. 国家统计局城市社会经济调查总队编. 中国城市统计年鉴, 1985—1998 各期. 北京: 中国统计出版社

143. 李学春. 我国农村人口社会保障权利的全国性分配. 载社会保障, 2000 (3)

144. 李学春. 我国农村人口的社会保障权利研究. 兰州大学学报, 2000 (1)

145. 李学春. 城市基础设施的经济法律问题研究. 兰州: 甘肃文化出版社, 2000

146. 李学春主编. 城市社区建设概论. 北京: 中国社会出版社, 2001

147. 李学春. 增加农民收入的对策思考. 光明日报, 2002 年 2 月 12 日理论版

148. 李学春. 推进少数民族先进文化建设. 光明日报, 2002 年 4 月 6 日理论版

149. 李学春. 把社区建设作为城市工作的重点. 人民日报, 2002 年 4 月 4 日理论版

150. 李学春. 城市社区党建工作新探. 党建研究, 2002 (1)

151. 李学春. 农民增收的制约因素及对策思考. 兰州大学学报, 2002 (1)

152. 李学春. 靠调整结构推进城乡一体化. 中国经济时报, 2001 年 9 月 19 日

153. 李学春. 制度创新与西部民族地区的现代化. 兰州大学学报, 2002 (4)

154. 李学春. 服务城市富裕农民. 甘肃日报, 2001 年 9 月 10 日

155. 李学春. 城市社区自治的社会基础. 西北师范大学学报, 2001 (10)

156. 李学春. 贯彻“三个代表”要求, 做好城市民族宗教工作. 民族工作研究, 2001 (5)

157. 李学春. 加快发展少数民族地区经济的思考. 社科纵横, 2002 (3)

158. [美] 伊恩·罗伯逊著, 黄育馥译. 社会学. 北京: 商务印书馆, 1990
159. [美] 乔纳森·H. 特纳著, 吴曲辉等译. 社会学理论的结构. 杭州: 浙江人民出版社, 1989
160. [美] 斯蒂格利茨著, 吴敬琏校, 梁小民等译. 经济学(第二版). 北京: 中国人民大学出版社, 2000
161. [美] M. P. 托达罗著, 于同申等译. 第三世界的经济发展. 北京: 中国人民大学出版社, 1988
162. [美] 阿瑟·刘易斯著, 施伟等译. 二元经济论. 北京: 北京经济学院出版社, 1989
163. [美] 彼德·布劳著, 孙非等译. 社会生活中的交换与权力. 北京: 华夏出版社, 1988
164. [美] 吉尔伯特·罗兹曼主编, 陶骅等译. 中国的现代化. 上海: 上海人民出版社, 1989
165. [美] 肯尼思·D. 贝利编, 许真译. 现代社会研究方法. 上海: 上海人民出版社, 1986
166. [美] 戴维·波普诺著, 李强等译. 社会学. 北京: 中国人民大学出版社, 1999

## 后 记

这部论文是我2000年9月考入兰州大学历史系民族学专业攻读博士研究生以来，对中国农村、农业和农民问题以及城乡经济社会发展问题的一些思考，特别是对中国西北民族地区农村城市化道路问题的一些感悟，也是三年来在母校老师、同学们和一起共事的同事们的教导、关心和帮助下所汲取的一点心得。

我望着电脑屏幕上闪过的一行行、一段段、一页页文字，环顾堆满桌子的书籍，仿佛进入古往今来治学者的境界，真是“衣带渐宽终不悔，为伊消得人憔悴”，“纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行”，体验了做学问、成就事业的艰辛和崇高。一时间，既有辛勤耕耘之后的收获的喜悦和满足，又有等待师长同仁评判前的惶惑和歉疚。

这里首先要感谢我的导师，兰州大学、新疆大学西北少数民族研究中心主任杨建新教授。德高为师，学高为范。导师从做学问、做人及做事都给我以谆谆教诲，悉心指点，他敏锐深邃的学术眼光，勤奋严谨的治学精神和宽厚朴实的人品都使我受益良多，感怀至深。同样，要感谢导师组马曼丽、王希隆、高永久等诸位教授，他们对我的论文的成形给予了许多具体的指导，他们的辛劳和智慧，使我的学术水准奠定了良好的基础。我从内心里感谢和崇敬他们。

其次，我要感谢兰州大学研究生院和历史系的老师们以及同我一起苦读三年的同学们，许多的思想观点就是跟他们的讨论和交流中得到启发和升华，三年同窗情深谊长。同样，要感谢我过去和现在一起工作的甘肃省委办公厅、金昌市金川区、武威市的领导和同事们。

最后，我要特别地感谢我的白发慈母和岳父、岳母，他们对我全家的生活、孩子的成长都付出了艰辛的劳动和关爱。尤其要感谢的是我的

妻子胡雪，我家住在兰州城东，她工作在兰州城最西，仅上下班通勤车要走一个多小时，披星戴月，含辛茹苦。作为一名军人，她的敬业、勤奋、无私和坚强，时刻启迪教育着女儿。我常年在外，是她默默无闻地支撑着家庭，抚育着孩子。我学习和写作论文期间，她帮助我制作了大量卡片并整理了许多资料。我十分思念我的大哥，在我即将走上答辩讲台的时候，他于农历癸未年二月初二（公历2003年3月4日）永远离开了我们。由于父亲的早逝，他作为一名收入不高的乡村干部和医生，一直供我和他的子女上学，是他和母亲一道支撑着我们这个大家庭。在他突然患病的两年多时间里，也还在关心着我的工作和学习。今年正月，我陪他度过人生的最后一个春节，在他的病房里，我一边审改论文，一边照看着他，手足之情，没齿不忘。我也忘不了我在金川区工作时，我联系的双湾镇旧沟村的父老乡亲，我经常和他们一起同吃同住同劳动，我和他们结下了深厚的感情。农历壬午年正月春节（公历2002年2月5日），我和全区副县级以上干部同旧沟村的乡亲们一道包饺子、唱小曲、跳秧歌、玩社火、过大年，其乐融融，历历在目。我在旧沟村观察记录村民选举村主任的实况，研究农村基层政权建设，探讨农村经济合作组织发展，思考农村的前途、农业的前景和农民的命运。旧沟村的乡亲们把我作为他们的一员，现在时常打电话问候，或捎来蔬菜、馍馍……

师长情、亲人情、乡亲情、同学情、同事情，悠悠寸草心，难报三春晖！

我从1980年离开农村以来，一直对农村经济社会的发展进行着自觉、不自觉的思考，到党委和政府机关工作后，对农业、农村和农民问题的关注更为迫切。1994年9月，在兰州大学法律系经济法专业硕士研究生班学习时，有一种责任感促使我从比较经济法的角度对城市与农村、工业与农业、工人与农民，特别是我国农村人口的社会保障权利问题进行了比较系统和深入的研究，完成了《我国农村人口的社会保障权利问题研究——兼论西部地区扶贫开发制度创新》一书。2000年9月，我考入兰州大学历史系民族学专业读博士研究生，在导师的指导下，我从社会学的角度观察、思考、研究民族经济社会发展问题，对西部及西北民族地区农业、农村和农民问题进行认真的研究。

2001年9月，甘肃省委任命我为中共金昌市金川区委书记，一年后当选区人大常委会主任。2002年12月，省委调我到武威市工作，任

武威市委常委、组织部长。当初省委组织部领导找我谈话时，我最大顾虑是导师的态度，令我难忘的是，杨建新先生十分赞同，他说，社会实践是源头活水，民族学专业学生的课堂应当在广阔而丰富的田野。有导师和研究生院领导的鼓励，我志在把那里作为研究当今中国城乡经济社会发展的试验田，并由此展开对河西地区、甘肃民族自治地方及西北民族地区农村城市化道路问题的具体研究。一方面，通过我和同事们的工作，把党的各项路线、方针、政策落实到这个地方，让广大人民群众实实在在地感受到党和政府的温暖，努力当好人民的公仆；另一方面，作为一名党和人民培养多年的知识分子，作为一个农民的儿子，我想通过对这个区域城乡社会经济文化的历史、现实、未来的剖析、调查、研究，提出可供党和政府决策的建议和意见，使我们的工作 and 决策更加贴近社会实际，更好地代表大多数人民群众的利益。我在金昌市金川区工作时，直接主持和组织了金川区城市社区综合改革试点工作，并对城市郊区农业、农村和农民问题进行了深入细致的研究，完成了《城市社区建设概论》一书，提出了把城市社区建设改革的经验向城市郊区农村推进的方案，为加强党的基层组织建设，巩固政权基础，维护社会稳定，提高社会化服务水平，推进农村城市化进程创造了有益的经验。甘肃省“城市社区建设暨实施星光计划现场会议”在金川区召开，金川区被国家民政部命名为首批“全国社区建设示范城区”，金川区宁远堡镇被国家计委列为“全国农村小城镇综合改革试点镇”。在导师杨建新教授的指导下，我还承担并完成了实施西部大开发战略与民族关系课题的研究。这几年，我边工作，边学习，边调查研究，边探索思考，本职工作和学习研究互相促进，乐在其中，其乐无穷。我更加领会了“学会做群众工作，党政干部最好到农村基层滚一滚”这句话的深刻内涵。

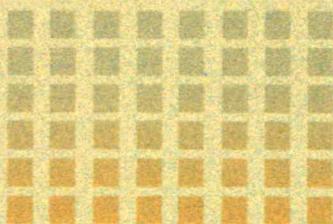
在中国历史文化名城——古凉州，当我完成这篇后记的时候，已是2003年4月12日清晨3时，此时，中华民族和中国人民正经历着一场突如其来的重大的非典型性肺炎疾病灾害的严峻考验，此刻，作为一个人民培养多年的干部，作为一个即将完成学业的学生，我心情难以平静。多难兴邦，殷忧启圣。艰难困苦，玉汝于成。同胞共汽，家国所凭。看着我们的领导人深入疫情最严重的地区，与人民群众站在一起；看着我们的领导人和学子共进午餐，共唱《国歌》；看着以钟南山院士为代表的优秀知识分子，特别是那些白衣战士舍生忘死的顽强拼搏，我坚信我们伟大的中华民族和中国人民一定会战胜这场灾难，一定会更加

坚强和成熟。一个民族在灾难中失去的，必将在民族的进步中获得补偿。我深感作为一名中国人和中国知识分子的光荣和责任，我将更加勤奋学习，努力工作，“莅政以勤，抚民以实，处事以公，律己以廉”，恪尽职守，不辱使命，“做农民的儿子，做人民的公仆”，服务伟大的祖国，报效伟大的人民。

本书写作参考了大量的文献资料，我都在参考文献和脚注中一一标出，但疏漏仍然难免，如有不周，深表歉意，并致真诚的谢意。

李学春

2003年4月12日



兰州大学民族学精选文库

LANZHOU DAXUE MINZUXUE JINGXUANWENKU

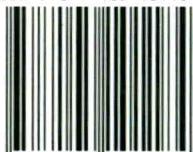
# 中国西北民族地区 农村城市化道路问题研究

选题策划：杨 青

责任编辑：杨 青

封面设计：汉风斋

ISBN 978-7-105-10118-4



9 787105 101184 >

定价：42.80元