

社会成本与兵团农垦团场可持续发展*

韦统义

(西安电子科技大学 人文学院, 陕西 西安 710071)

摘要 兵团党政军企的组织性质是由屯垦戍边的使命约束决定的。这种组织定位存在着经济利益诉求与提供公共产品承担社会成本的矛盾,使农垦团场的社会成本高昂,农工负担沉重,可持续发展堪忧。建立公共财政和农垦团场组织再造,有助于降低农垦团场的社会成本,实现其可持续发展。其具体措施有:加快推进师市体制,实现农垦团场政府化;加大体制改革力度,实现农垦团场场社分离、政企分开;加强社会服务的社会化和市场化,精简机构,裁减冗员;落实中央各种惠农政策,构建农工增收的长效机制;开发特色农业,推进农业产业化水平;调整优化产业结构,发展屯垦戍边新型城镇等。

关键词 社会成本;兵团农垦;体制成因;可持续发展;公共财政;对策

中图分类号:F811.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2010)05-0059-05

社会成本的讨论在我国主要是随着市场竞争的加剧、企业办社会在严酷的市场竞争中愈发难以为继以及国家对企业主体地位要求的回应而逐步深入的。我国学者主要从社会负担的视角来定义社会成本,其中有代表性的是谢志华、李培林、李强等。谢志华^[1]认为社会成本是指一种不可控制成本,它与企业收入大多无直接关系。主要包括:(1)国家资本金不足而引起的融资成本;(2)非正常拖欠带来的成本;(3)企业办社会发生的支出;(4)公共设施支出;(5)各种摊派。这种成本从类型上说是企业与政府之间发生的社会成本,是由于政企关系不明确或政企不分所致,它实际上是把一部分应由政府承担的责任转化为企业承担的责任,并以社会成本的形式体现。李培林^[2]1995年在《中国国有经济转型的社会学思考》中较为详尽地对国有企业办社会所承担的社会负担进行了分析,指出国有企业存在功能框架与目标的矛盾冲突,政绩与业绩的纠结以及定位与转型的交织,提出要对国有企业进行分门别类地组织创新。这种观点对1998年国有企业的战略重组具有重要启示意义。李强等^[3]的《社会重组与国有企业改革——国有企业改革的社会学视角》则在李培林的思想基础上分析了国有企业承担社会负担的历史原因,提出了社会重组的思想,指出了社会重组的方向与基本原则。随着我国构建现代企业制度改革逐步深入,国有企业的市场主体地位基本确立,

整体上国有企业办社会的现象已经得到了初步解决,国有企业市场主体改革和社会重组取得了较为有效的成果。但目前在我国部分地区仍然存在农垦国有企业办社会的问题,其中有代表性的就是新疆生产建设兵团农垦团场。

一、兵团农垦团场的社会成本及成因

1954年10月成立的新疆生产建设兵团承担着国家赋予的屯垦戍边的职责,是党政军企合一、目标和组织功能多元的组织。具体讲农垦团场的组织目标分解为屯垦获益(经济性组织)和戍边安全(提供公共产品的组织);具有经济功能(实现经济利益)、社会功能(社会安全与和谐)、政治功能(国家安全)、文化功能(文教科卫和人力资源培养)等。农垦团场既有独立的经济利益诉求,还要满足国家、团场社区及农工的公共产品需求,这两种诉求在企业经济体内存在内在的矛盾,体现在农垦团场运营中就是要将大量的生产性资金转化成非生产性资金,承担大量的社会成本,形成一种制度化的资源流出机制。作为企业来说农垦团场的组织成本、交易成本和社会成本高企,严重影响着农垦团场社会再生产的进行(见表1、表2)。

目前,农垦团场承担的社会成本主要有中小学校教育补贴、乡村道路建设、社会养老统筹、基层政权建设、国防支出等等,所有非生产经营性支出中,

收稿日期:2009-12-07

* 西安电子科技大学 211 基本业务科研项目“农村公共产品供给能力研究”(72103810)。

作者简介:韦统义(1970-),男,副教授;研究方向:农业与农村社会发展。E-mail:weitungyi89@163.com

表 1 兵团农垦基本建设支出情况

年份	生产性 投资/亿元	占基本建 设支出/%	非生产性 支出/亿元	占基本建 设支出/%
1985	2.448	65.020	1.317	34.980
1986	2.045	73.920	0.722	26.080
1987	2.030	73.100	0.746	26.900
1988	4.140	75.700	1.330	24.300
1989	2.580	78.900	0.690	21.100
1990	3.340	79.700	0.850	20.300
1991	3.960	74.500	1.350	25.500
1992	5.360	67.900	2.530	32.100
1993	4.860	62.500	2.910	37.500

数据来源:兵团统计年鉴(1986,1987,1988,1989,1990,1991,1992,1993,1994)。

表 2 1992—1995 年兵团 9 件实事投资 万元

项目	总投资	兵团投资	团场自筹
团场中小学危房改造	7 423	3 846	3 777
团场医院和防疫站建设	7 168	3 254	3 914
团场饮用水改造工程	6 347	2 404	4 033
团场至公路干线的道路建设	11 953	5 101	6 852
通讯建设	1 101	580	521
广播电视建设	300	300	0
团场文化活动中心建设	1 809	1 266	543
边境职工住宅建设	987.30	500	487.30
兵团残疾人福利企业建设	316	130	0
总计	37 404.30	17 381	20 127.30

数据来源:《兵团统计年鉴 1996》第 82 页。

表 3 兵团农牧承包职工缴纳费用统计表(2005 年)^[5]

缴纳费用 总额/万元	土地承包 面积/hm ²	五保三费 (不含代扣代缴)/万元	社会性收支 差额/万元	管理费 用/万元	职均承包费用 (不含代扣代缴)/万元	每 667 m ² 均承包费用 (不含代扣代缴)/万元
276 113	808 455.47	135 018	66 221	73 874	0.87	0.023

兵团农垦团场社会成本高昂的主要原因在于体制性因素。屯垦戍边是兵团农垦作为一种组织制度设计存在的功能基础,具有辅助实现国家安全的公共产品性质(团场人的说法是放羊就是巡逻,种地就是站岗)。按照公共产品理论,国防安全支出应该有公共财政支撑,然而兵团并不是我国地方一级政府,也就没有相应的征税权形成稳定的财政收入来支持该项支出。虽然近几年国家有些转移支付、补贴民兵训练、应对突发事件支出等费用,但总体上难以弥补支出。不是一级政府的定位决定兵团农垦团场为改善生产、生活环境的一些公共产品或混合公共产品支出只能通过兵团、师等上级机关拨款和团场自筹解决,尤其是 1990 年以后,以上支出基本都是通过自筹解决(见表 2)。有能力多办,没能力不办,体现在团场的公共基础设施、中小学教育、医疗保障、养老扶贫、城镇化建设等方面,不仅师与师之间差别很大,就是团与团之间差别也非常大,总体上对于以

上级补助收入只占到一半还弱,其余部分都是由企业承担。这样,企业对基础设施建设、再生产投入相对减少,造成企业后劲不足,发展乏力^[4]。社会成本的高企也直接导致了承包农工的费用和负担非常沉重^[5](见表 3)。杨明芳^[6]通过对农三师五十团调研发现,2005 年该团全民所有制农工每 667 m² 土地承担四项费用:一是法律、法规规定的应交费用,包括社会保障五项统筹费、住房公积金应交费、工会会费、生态补偿金、农田管理费等共计 114.4 元;二是社政公共费用,包括文化、教育卫生的公共费用,民政、政法、武装的费用,社会公益性费用等共计 46.63 元;三是团连管理费 21 元;四是团场土地使用费,包括固定资产折旧费用、用于科技的费用等共计 222.2 元。农工每 667 m² 土地承担费用 404.03 元,其中社政公共费每 667 m² 土地摊入 46.23 元,占 667 m² 上交土地费用的 11.5%。以上费用中一、二、四项中均全部或部分包含有社会成本,显著地增加了农工和农场的负担,严重地影响了农工的土地承包积极性和农场对土地等生产要素的投入能力。长此以往,将极大制约兵团农业现代化生产水平和农业产业竞争优势的提高,影响屯垦戍边的组织载体——农垦团场和人员载体——农工的可持续发展。

上应由公共财政支出的项目,团场只能心有余而力不足。

随着兵团成立之初的青年农工逐步步入退休和养老阶段,兵团人口红利基本消失,而历史原因造成的社保空账和养老资金的大量缺口也要农场进行填补,进一步加大了农垦团场的财务压力,团场只好转嫁压力,提高在职承包农工的承包费用,减少生产积累,这又会从根本上恶化农工的收入,动摇农工队伍基础。以上问题的产生,归根结底,是企业承担了应由政府承担的事权、事权和税权不匹配、功能越位和财权缺位,是制度设计使然。

二、兵团农垦团场可持续发展的现状

可持续发展是在经济可持续发展的基础上实现的人与自然、人与社会,自然、经济、社会的协调发展。经济可持续发展构成社会可持续发展和自然可持续发展的基础。任何经济组织要实现经济可持续

发展最根本地在于实现组织竞争力的提升,竞争优势的保持和扩大,组织的成长和盈利能力的提高。当前,兵团农垦团场经过几十年的积累和发展取得了巨大的成就,但存在的问题也是集中和突出的,主要表现为可持续发展堪忧。

1. 经济总量的比重持续下滑

兵团经济总量占新疆维吾尔自治区经济总量的比重持续下滑^[7](见表4)。自兵团成立到1980年,兵团经济在新疆自治区经济中始终占有重要的地位。兵团兴办的大型工业企业不仅使边远的新疆第一次有了现代意义上的工业企业,而且,这也成为兵团乃至新疆经济社会发展和实现工业化的基本骨架^[8]。但是,自1980年以来兵团经济在新疆自治区的比重持续下滑而且下滑的势头并未得到有效地遏制。

2. 资源大量流出

在农垦团场盈利状况堪忧的同时,农垦团场又有大量资源流出(包括非生产性支出和缴纳的税金)^[9](见表1、2、5)。客观上说,兵团的使命约束和非政府化必然导致农垦团场以企业之身担负政府之责,形成了制度化的资源流出机制,这对农垦团场的积累能力和发展能力的影响无可置疑。

表4 新疆兵团占新疆自治区经济总量比例^[7]

项目/年份	1965	1980	1990	2000	2004	2005
兵团国内生产总值/亿元	5.65	10.19	45.69	180.68	302.15	331.12
兵团占新疆经济总量比重/%	23.35	19.23	16.68	13	13.7	12.7

数据来源:兵团统计年鉴(1981,1991,2001,2006)。

表5 兵团向自治区纳税情况表^[9] 万元

年份	1980	1985	1990	1995	2000	2005
税金	5 405	8 756	35 089	80 977	90 695	241 672

3. 债务负担沉重,负债率高

农垦团场债务负担沉重,负债率高,个别团场实际已资不抵债。国企改革实现了企业与财政分灶吃饭,企业不再吃国家的大锅饭,农垦团场成为真正意义上的独立核算主体。但是由于历史遗留的原因、大量的非生产性支出、自办教育、职工基本医疗、养老保障、团场管理水平低下、产业结构不合理等原因使大量农场陷入长期亏损的境地,导致债务负担沉重,负债率高^[10-13]。

4. 农工负担沉重、增收困难

农工负担沉重、增收困难、生活改善缓慢导致团场一线农工流失严重,存在农工队伍逆向选择的困境。在千里荒原大漠之所以能建立起较为现代化的

150多个国有农场是和百万农垦战士奉献精神分不开的,也是农垦团场能较好完成国家赋予屯垦戍边使命的根本原因所在。然而,伴随着兵团与地方经济发展差距扩大,收入差距拉开,国家对人口流动控制的放松以及大量农垦职工的集中退休,自1990年农垦团场职工存在严重地显性流失^[14]和隐形流失^[5]。此外,团场职工的第二代和第三代子女脱离农场的趋势日趋严重,不重视这些问题将会使屯垦戍边出现后继乏人的可能。另外,目前充实农工队伍主要是从内地的一些贫困地区招募农民,他们没有受过兵团文化的长期熏陶缺乏组织纪律性和必要的职业技术教育,也缺乏长期扎根农垦团场的思想准备,存在能干几天算几天的机会主义倾向,农工队伍巩固率低、易流失,坚持下来的也主要是考虑以后有个医保和养老的条件,较易形成农工队伍的逆向选择。

5. 农垦团场产业结构改善和优化缓慢

农垦团场屯垦戍边的历史使命决定农垦团场要以农业为基础,加之深处我国西部边疆以及绿洲经济的封闭性,使得农垦团场产业结构单一^[15]。这种以弱质产业为主的产业结构决定了以其剩余水平是无法支撑起功能复杂、组织庞大、社会成本高昂的组织。农垦团场剩余水平的低下和积累能力的下降意味着其产业结构的调整和升级也将是困难和缓慢的。

6. 农垦团场小城镇建设和发展严重滞后

农垦团场小城镇建设和发展严重滞后于全国城市化发展水平^[16]。农垦团场以农为主的产业结构以及经济、地缘的封闭性决定了农垦团场的城市化水平很难有大的提高,再加上农垦团场日益沉重的财务压力,进一步延缓了农垦团场的城镇化进程。

以上这些状况如果长期持续,不能有效改善,必将动摇农垦团场队伍基础,严重影响到屯垦戍边职能的实现和西部边疆的安定。

三、构建以公共财政为核心的制度安排,促进农垦团场可持续发展

在当前国际环境风云变幻下,如何保持我国的政治稳定和国家统一是一个现实而重大的战略问题。兵团成立几十年来在维护祖国统一和国家安定方面发挥着举足轻重的作用,这决定了兵团的存在无论是过去还是将来都具有重大的历史和现实意义,兵团屯垦戍边的使命不能变。但目前农垦团场

现实而又紧迫的问题是高昂的社会成本和企业组织的矛盾冲突以致于农垦团场可持续发展堪忧。实现屯垦戍边的使命和经济组织可持续发展的有效兼容已成为屯垦戍边事业可持续发展的关键和农工坚持屯垦戍边事业的信心所在。

1. 加快推进师市体制,实现农垦团场政府化

加快推进师市体制,实现农垦团场政府化,建立公共财政,缓解农垦团场的财务压力和负担,提高农垦团场的积累能力和可持续发展能力。对于社会成本高昂导致农垦团场较大的财务压力和事权与税权不匹配的状况,兵团经过积极争取,在中央和地方的支持下,正逐步形成有兵团特色的财政制度。按照我国分税制的原则,一级政府建立一级公共财政的规定,目前,兵团的部分农业生产师已经按照师市体制初步实现了组织的政府化,部分农业师建立了公共财政。这种制度化的财政收支关系较为有效地缓解了社会成本和实现公共产品职能对农垦团场形成的财务压力,部分解决了困扰农垦团场的现实问题。石河子长期师市合一的体制以及北同镇的实践较好地验证了这一举措的可行性。当然,以目前农垦团场的产业结构和经济活跃程度,要实现其公共财政收支平衡比较困难,同时也存在理顺兵地财政利益关系的困难,但这有助于农垦团场形成制度化的稳定的发展机制。此外,解决这些问题还需要中央在转移支付以及完善税制改革等方面加大对地方财政的支持和扶植力度,协调好地方和兵团的财政利益关系,为兵团履行屯垦戍边的政治职能创造良好的财政制度环境。

2. 加大体制改革力度,实现农垦团场场社分离、政企分开

在建立公共财政的基础上加快推进体制改革,实现农垦团场的社会职能和公共产品职能以及经济职能的场社分离、政企分开。分税制是当前我国中央地方财政关系的基本制度安排,是通过分事、分税、分权达到中央和地方各司其责。兵团部分单位建立公共财政可以明确国家、地方和农垦团场的事权、征税权和财政资金的运用权限,可以明确农垦团场的经济职能和社会职能以及公共产品的范围,为实现农垦团场的政企分开、场社分离的体制改革以及准确核算农垦团场的经济绩效创造基本的制度条件。

3. 加强社会服务的社会化和市场化,精简机构,裁减冗员

场社分离,大力推进社会服务的社会化和市场

化,在组织再造的基础上精简机构,提高效率,裁减冗员。农垦团场在场社分离的基础上,通过优化组织职能的分工与合作,明确场与社的职能定位,有助于农垦团场经济效益和积累能力的提高,可持续发展能力的提高。大力推进社会服务的社会化和市场化尽可能地减少和减轻企业的社会负担,尽可能地引入市场机制达到以较少的投入实现社会服务的质量、公平和效率的目标,也可使团场社区走向规范化。在农垦团场实现政企分开和政社分开明确划分职能的基础上,通过组织再造,明确场社各职能部门的权力、义务、责任和岗位,做到因事设岗,竞争上岗,裁减冗员,做到各在其位、各谋其职、各尽其责,提高办事效率、服务效率,有效降低行政成本,促进农垦团场的各项事业平稳发展。

4. 落实中央各种惠农政策,构建农工增收的长效机制

兵团政府化和建立公共财政可以有效地实现国家惠农政策与兵团体制无缝对接,避免以往由于兵地体制差异和资源竞争,使广大农工难以真正享受到中央工业反哺农业、城市反哺农村的各种惠农政策,难以争取到中央财政的各项转移支付和专项基金的支持。兵团公共财政的建立可以为大力推进农垦团场基础设施的建设,改善农垦团场生产和生活环境奠定财政基础,有效降低农垦团场职工的各种社会负担、经济负担,使农工承包费用和生产成本真正降下来,实现团场农工增收的稳定化、长期化和制度化。

5. 开发特色农业,推进农业产业化水平

农垦团场屯垦戍边的历史使命是农垦团场存在的合法性基础,农业始终是农垦团场立足的产业基础。为实现农垦团场长期可持续发展和农工增收、稳定农工队伍,农垦团场要在明确发展目标的基础上积极推进特色农业资源调查工作,充分开发好、利用好各地区的农业特色资源,尤其要抓住当前自治区农业特色产业带构建的经济机遇,积极地融入地方经济。引进地方和兵团的农业产业化龙头,发挥兵团土地装备率高、资本装备率高、人员素质较高的集中化、规模化和连片化的集约优势,构筑具有较高比较优势的产业价值链,推进农业产业化的快速发展。

6. 调整优化产业结构,发展屯垦戍边新型城镇

产业结构的调整和优化是屯垦戍边新型城镇建设和发展的产业基础,实现农垦团场产业结构的优化,在于大力推进农业产业化的水平和深度,在于克

服绿洲经济的封闭性,在于克服农垦团场长期计划经济条件下形成的封闭性、提高经济的活跃度。随着农垦团场公共财政的建立,不仅有助于活跃各种经济类型组织的发展,也有助于形成农垦团场的领导重视和发展各种经济形式的产权安排,活跃辖区与地方经济的开放与互动,使屯垦成边新型城镇的发展既有产业作支撑,又有公共财政作支撑,还有开放的经济体系作支撑。

参 考 文 献

- [1] 谢志华. 社会成本及其形式和控制[J]. 会计研究, 1995(12): 27-29.
- [2] 李培林. 中国国有经济转型的社会学思考[J]. 管理世界, 1995(1): 180-187.
- [3] 李强, 洪大用. 社会重组与国有企业改革——国有企业改革的社会学视角[J]. 东南学术, 1998(4): 103-108.
- [4] 汤金平. 对兵团农牧团场财政与财务的思考[J]. 中国农垦, 2005(8): 44-45.
- [5] 张为栋, 刘俊浩, 谢江桦. 要素产权结构与合约安排的执行——对新疆兵团农业家庭联产承包责任制的理论及实证分析[J]. 中国农垦, 2008(7): 51-53.
- [6] 杨明芳. 新疆生产建设兵团农工收入现状与对策研究[D]. 乌鲁木齐: 新疆大学政治与公共管理学院, 2006: 16.
- [7] 王拴乾. 辉煌新疆[M]. 乌鲁木齐: 新疆人民出版社, 2003: 210.
- [8] 吴福环, 郭泰山. 新疆通览[M]. 乌鲁木齐: 新疆人民出版社, 2006: 352.
- [9] 罗素. 新疆生产建设兵团经济发展的制度经济学分析[D]. 厦门: 厦门大学经济学院, 2006: 14.
- [10] 兵团调查组. 南疆垦区农牧团场改革与发展情况调查[J]. 新疆农垦经济, 1998(2): 21-23.
- [11] 兵团计委扶贫处. 兵团贫困团场主要问题分析及扶贫建议[J]. 新疆农垦经济, 2002(2): 51-52.
- [12] 何成钢. 兵团农七师“三农”问题研究[J]. 新疆农垦经济, 2005(9): 22-27.
- [13] 严桂华, 张新宁. 关于团场经济结构调整问题的思考[J]. 新疆农垦经济, 2005(12): 54-55.
- [14] 刘月兰. 新疆生产建设兵团人口迁移研究[J]. 西北人口, 2007, 28(2): 111-115.
- [15] 强始学. 新疆兵团农业结构问题研究[J]. 农场经济管理, 2005(1): 33-35.
- [16] 兵团改革和发展委员会. 兵团城镇化发展的思考[J]. 新疆农垦经济, 2004(6): 37-38.

Social Cost and Sustainable Development of Xinjiang Production and Construction Corps

WEI Tong-yi

(College of Humanities, Xidian University, xi'an, Shaanxi, 710071)

Abstract The organization nature of Xinjiang Production and Construction Corps was determined and limited by their mission of both border defence and the frontier's cultivation and development. The position of the organization led to conflicts between the economic interests and the social cost due to the provision of public goods, so that the corps had a high cost and the farm workers bear heavily. As a result, the sustainable development is difficult to maintain. Setting up public financial system and reorganizing the corps are helpful in reducing the borne social cost and realizing its sustainable development. The concrete measures include: accelerating the division system, turning the corps into parts of the municipal government, increasing system reform, realizing the separation between the XPCC farms and the society, between management and production, strengthening the socialization and marketization of social services, streamlining the institutions of the corps, laying off redundant staff, implementing the policies of the central government to benefit the XPCC farmers, increasing the income of farmers, constructing long-effect mechanism, developing the characteristic agriculture, promoting agricultural industrialization, optimizing the industrial structure adjustment, developing a new city type of border defence and cultivation.

Key words social cost; Corps serious; institutional causes of; sustainable development; public finance; countermeasures

(责任编辑:刘少雷)