

墨香财经学术文库

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

新疆生产建设兵团哲学社会科学基金项目（10BTQN04）最终研究成果

石河子大学商学院优秀学术专著出版资助项目

石河子大学兵团金融发展研究中心研究成果

Reformation and Innovation

of Public Goods Supply Institution for the New Era

A Case Study of Xinjiang Production and Construction
Crops in the Special System

新时期公共产品供给制度的 改革与创新研究

以特殊体制下新疆生产建设兵团为例

谢婷婷◎著

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

墨香财经学术文库

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

新疆生产建设兵团哲学社会科学基金项目（10BTQN04）最终研究成果
石河子大学商学院优秀学术专著出版资助项目
石河子大学兵团金融发展研究中心研究成果

Reformation and Innovation of Public Goods Supply Institution for the New Era

A Case Study of Xinjiang Production and Construction
Crops in the Special System

新时期公共产品供给制度的 改革与创新研究

以特殊体制下新疆生产建设兵团为例

谢婷婷◎著

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 谢婷婷 2014

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期公共产品供给制度的改革与创新研究 / 谢婷婷著. —大连: 东北财经大学出版社, 2014.11

(墨香财经学术文库)

ISBN 978-7-5654-1721-4

I. 新… II. 谢… III. 公共物品-研究-中国 IV. F20

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第259613号

东北财经大学出版社出版发行

大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 174千字 印张: 12 1/2 插页: 1

2014年11月第1版 2014年11月第1次印刷

责任编辑: 石真珍 魏 巍

责任校对: 那 欣

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

定价: 32.00元

本书是新疆生产建设兵团哲学社会科学基金项目（10BTQN04）最终研究成果，石河子大学兵团金融发展研究中心和石河子大学商学院金融学重点学科建设成果，并获得石河子大学商学院优秀学术专著出版资助。

前 言

党的十八大报告要求，要完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系，提升基本公共服务水平和均等化程度。报告明确指出：加强社会建设，必须以保障和改善民生为重点，加快发展教育，完善社会保障，推进基本公共服务均等化。

2010年5月，在新形势的特殊背景下，随着新疆工作会议的召开，新疆和新疆生产建设兵团（以下简称“兵团”）站在了“跨越式发展”的起跑点，兵团将迎来大建设、大开放、大发展的历史性机遇。同时，新疆工作会议再一次明确和肯定了兵团的地位和作用，即兵团是新疆大发展的建设大军，是新疆稳定的中流砥柱，是新疆反对民族分裂、维护祖国统一、稳定新疆的铜墙铁壁。公共产品供给水平是一个国家（地区）发展水平及社会进步的重要标志，具有重要的意义，有利于国家和社会的长治久安，也是一个国家经济发展的重要推动力。兵团公共产品供给是实现兵团跨越式发展和长治久安重大任务的坚实基础，是实现改善民生意愿的具体路径，是兵团实现全面小康社会战略目标的重要保障。当前，兵团已经进入新时期的新阶段，正处于发展的关键时期，这决定兵团必须更加重视研究和解决公共产品的供给问题。

多年来，兵团公共产品供给存在着供给渠道不足、数量短缺、结构

失调、横向非平衡等问题。这既不利于兵团经济的长足发展，又不利于边疆稳定。本书以“兵团推进跨越式发展和长治久安”为契机，在比较详细地阅读大量文献资料的基础上，以兵团既定的公共资源和国家责任为条件，从兵团公共产品供给的重大意义和作用出发，从兵团公共产品供给的客观现实出发，通过问卷调查和实地调研的方式，对兵团公共产品特性、供给现状及供给公平与效率的实证分析，剖析兵团公共产品供给制度的问题根源，考察兵团公共产品供给的实践和现实，提出新时期兵团公共产品供给制度改革与创新的总体思路，探讨兵团公共产品供给的制度创新，从而开辟兵团公共产品供给的新道路。

本书共分为9章：第1章提出问题及研究意义、研究内容框架；第2章解释兵团公共产品供给制度的相关概念和理论；第3章分析兵团公共产品供给制度的现状；第4章基于调查问卷和实地调研对兵团公共产品供给现状及优先序进行调查分析；第5章通过定量方法，对兵团公共产品供需均衡、供给结构及绩效进行评价；第6章剖析兵团公共产品供给制度存在的问题；第7章依据现状、问题给出兵团公共产品供给制度改革与创新的总体思路、基本原则与供给模式选择；第8章提出新时期兵团公共产品供给制度改革与创新的策略；第9章是本书结论。

本书的主要研究内容如下：

1. 论证了兵团公共产品供给的意义和作用

随着新疆工作会议的召开，兵团将迎来大建设、大开放、大发展的历史性机遇。新疆工作会议再一次明确和肯定了兵团的地位和作用，即兵团是新疆大发展的建设大军，是新疆稳定的中流砥柱，是新疆反对民族分裂、维护祖国统一、稳定新疆的铜墙铁壁。公共产品供给水平是一个国家（地区）发展水平及社会进步的重要标志，具有重要的意义，有利于国家和社会的长治久安，而且也是一个国家经济发展的重要推动力。兵团公共产品供给是实现兵团跨越式发展和长治久安重大任务的坚实基础，是实现改善民生意愿的具体路径，是兵团实现全面小康社会战略目标的重要保障。

2. 界定了兵团公共产品的特殊属性

本书在汲取前人研究成果的基础上，界定兵团公共产品的特殊属

性、范畴和分类，构建兵团公共产品供给的理论基础，为进一步开展研究奠定理论基础。

兵团是“党政军企”合一的特殊管理体制，承担着国家赋予的屯垦戍边职责，兵团所承担的“党、政、军”职能代表着兵团的社会属性，履行政府职能，它向社会提供的是公共产品。而“企”则代表着兵团的经济属性，遵循市场经济，在竞争中发展经济，向社会提供的是私人产品。兵团的社会属性大于经济属性，兵团执行的是准政府职能。兵团在做好经济发展工作的同时，还要提供各类公共产品，兵团有其自身独立、完备的政治、经济、教育、科研、文化、卫生和司法等公共产品供给体系。同时，兵团还承担着保卫祖国边疆稳定，提供国防安全的公共产品的职责。因此，兵团的特殊体制决定了兵团的公共产品既包括政府公共产品供给属性，又包括屯垦戍边、维护边疆稳定和提供国防安全的社会属性。

3. 分析了兵团公共产品的供给制度变迁、供给渠道和供给现状

从兵团公共产品供给制度着手，分别从公共产品供给制度变迁、现行制度下公共产品供给的资金供给状况和公共产品供给制度现状进行考察，探讨了兵团公共产品供给制度在不同阶段的特点，而且分析了现阶段兵团公共产品供给资金的来源渠道与资金投向，梳理了兵团公共产品供给现状，利于全面把握兵团公共产品供给的特点。

4. 通过调查问卷及定量分析，从满意度、结构、绩效等方面分析公共产品供给情况并挖掘问题

一是以兵团既定的公共资源和国家责任为条件，通过发放问卷开展课题调查，从公平性、供需结构、贡献率和效率等方面对兵团公共产品供给结构进行分析，在此基础上，分析兵团公共产品供给的问题、产品供给的优先序，为优化兵团公共产品供给结构、制定供给策略提供依据。

二是通过对兵团公共产品供需情况、供给结构、贡献率和绩效评价的分析，我们发现兵团公共产品供给制度存在如下问题：兵团特殊体制下公共产品供给制度的缺陷，缺乏公共管理体系和公共财政体系；兵团管理体制的特殊性导致供给主体与供给责任划分不明确；自上而下的供

给单向决策机制造成的需求表达不畅；供给模式单一、供给缺乏激励机制和利益补偿机制；供给的筹资制度缺乏活力、筹资渠道狭窄；公共产品的生产管理缺乏有效的监督机制，绩效评价制度不完善。

5.结合调查、现状和问题分析，提出兵团公共产品供给制度总体思路

从兵团的实际来看，兵团公共产品供给以单一中心为主，即行政机关（政府）力量。这从市场经济的发展来看，差距主要表现在两个方面：一是兵团公共产品的供给忽视了市场经济发展的进程，以及随着工业化推进，公共产品供给的多样性和规模；二是兵团特殊的经济体制和行政地位决定了公共产品供给的特殊性，高度集中的计划经济、行政命令色彩较重。所以，兵团公共产品供给制度的创新目标，一方面是建立以“政府”供给制度为主、以私人供给和第三部门供给为辅的公共产品供给制度，另一方面是对公共产品的政府供给制度进行改革，建立自上而下的决策制度、公共财政筹资制度、灵活多样的生产制度和合理的分配制度。因此，为确保兵团公共产品供给职责的履行，要积极培育多元供给主体，完善需求表达机制和供给决策机制，充分利用多种提供方式和筹资渠道，以提高供给水平和效率。从公共产品理论出发，结合新时期兵团公共产品供给的特殊性和市场经济发展阶段，我们提出了新时期兵团公共产品供给制度改革与创新的思路。

6.提出兵团公共产品供给制度的改革和创新策略

第一，建立和完善兵团公共产品供给体系，确定和优化供给主体以及兵团各级公共财政的供给责任，重申公共财政是兵团公共产品供给的基础，建立多元化的兵团公共产品供给主体。

第二，完善兵团公共产品供给的决策机制。建立职工主导和需求表达型的公共决策机制，推进和完善团场“一事一议”政策，深化团场体制改革，完善团场领导干部选举。

第三，建立兵团公共产品供给多层次的筹资机制。巩固和完善兵团公共财政体制，确保财政筹资能力不断提高，借力开发金融、利用金融创新拓宽筹资手段，并发展社会渠道，聚集资金。

第四，完善兵团公共产品供给的生产管理制度，健全公共产品供给

的激励机制，构建兵团公共产品分配制度。

第五，区域公共产品供给的主要来源之一还是要靠自身，因此，兵团应深化体制改革，加快兵团经济发展，以增强农牧团场自身必要的公共产品供给能力，应加快兵团建城立市（镇）的步伐，尽快赋予兵团自主的财税权，扩大兵团招商引资力度，逐步培育兵团自身大企业、大集团的发展，增强税收返还力度。同时，由于兵团各师的区域分布特征，以及公共产品供给的外部效应，应协调兵地关系，探索兵地共建共享市（镇）公共设施。另外，要进一步利用好新疆工作座谈会促进新疆及兵团发展经济的利好政策，合理安排好援疆资金，着力保障和改善民生。

本书旨在探索公共产品供给制度的改革与创新，尤其对特殊公共部门的公共产品供给问题、制度安排给予讨论，为公共产品供给制度提供理论参考。由于本人学识有限，书中定有许多不当和错漏之处，敬请有识之士批评指正。

著者

2014年9月

目 录

第 1 章 导 论 / 1

- 1.1 问题的提出 / 1
- 1.2 研究的意义 / 2
- 1.3 研究文献综述 / 4
- 1.4 研究思路和框架 / 7
- 1.5 研究方法 / 8
- 1.6 创新与不足 / 9

第 2 章 兵团公共产品供给制度的相关概念和理论阐释 / 11

- 2.1 公共产品相关概念界定 / 11
- 2.2 兵团公共产品的界定及相关释义 / 21
- 2.3 公共产品供给制度的理论阐释 / 27

第 3 章 兵团公共产品供给制度的现状 / 35

- 3.1 兵团公共产品供给制度的变迁 / 35
- 3.2 现行制度下兵团公共产品供给的资金状况 / 44
- 3.3 兵团公共产品供给的基本状况 / 48

3.4 小 结 / 55

第 4 章 兵团公共产品供给现状及优先序的调查分析 / 56

- 4.1 调查问卷设计及样本情况 / 56
- 4.2 兵团公共产品供给情况——基于“政府”访谈调查 / 62
- 4.3 兵团公共产品供给情况——基于职工问卷调查 / 68
- 4.4 兵团公共产品供给的地区差别分析 / 77
- 4.5 兵团公共产品供给的满意度评价 / 81
- 4.6 兵团公共产品供给优先序调查 / 84

第 5 章 兵团公共产品的供需均衡、供给结构及绩效评价 / 90

- 5.1 基于需求的兵团公共产品供给与需求的均衡分析 / 90
- 5.2 基于贡献率的兵团公共产品供给结构实证分析 / 94
- 5.3 兵团公共产品供给绩效评价 / 101
- 5.4 小 结 / 107

第 6 章 兵团公共产品供给制度存在的问题 / 108

- 6.1 兵团特殊体制下公共产品供给制度的缺陷 / 108
- 6.2 兵团管理体制的特殊性导致供给主体与供给责任划分不明确 / 109
- 6.3 自上而下的供给单向决策机制造成的需求表达不畅 / 111
- 6.4 供给模式单一、供给缺乏激励机制和利益补偿机制 / 113
- 6.5 供给的筹资制度缺乏活力，筹资渠道狭窄 / 114
- 6.6 生产管理缺乏有效的监督机制，绩效评价制度不完善 / 115

第 7 章 兵团公共产品供给制度改革与创新的总体思路、基本原则与供给模式选择 / 117

- 7.1 新时期兵团公共产品供给制度改革与创新的总体思路 / 117
- 7.2 新时期兵团公共产品供给制度改革与创新的基本原则和依据 / 120

- 7.3 兵团公共产品供给运行机制和运行模式的选择 / 123
- 7.4 兵团公共产品分类供给运行模式的选择——基于典型案例的分析 / 127

第 8 章 新时期兵团公共产品供给制度改革与创新的策略 / 139

- 8.1 建立和完善兵团公共产品供给体系 / 140
- 8.2 完善兵团公共产品供给的决策机制 / 143
- 8.3 建立兵团公共产品供给的多层筹资机制 / 147
- 8.4 完善和构建兵团公共产品供给的生产管理制度、激励机制和分配制度 / 152

第 9 章 结 论 / 156

附录 1 兵团公共产品供需状况调查问卷 / 158

附录 2 各项调查情况表 / 166

主要参考文献 / 180

后 记 / 185

第1章 导论

1.1 问题的提出

公共产品供给是资源配置的重要方式,深刻影响着生产性投资和消费性支出,进而影响了经济的生产、分配、交换和消费,制约了经济利益关系。尤其是公共产品供给的数量、结构及其变化对经济发展水平、区域和城乡经济利益协调状况、人民生活质量、社会稳定和谐都具有直接或间接的影响。然而,改革开放以来,随着社会主义市场经济体制的初步建立,市场机制在资源配置方面发挥着基础性作用,中国经济在快速发展的同时,“市场失灵”问题凸显,如市场机制不能实现公平分配、不能实现公共产品均等化等,而政府及其公共财政理应弥补市场缺陷,即“市场不能干的,政府就要去干”,以提高居民福利。

2010年5月,在新形势的特殊背景下,随着新疆工作会议的召开,兵团将迎来大建设、大开放、大发展的历史性机遇。同时,新疆工作会议再一次明确和肯定了兵团的地位和作用,即兵团是新疆大发展的建设大军,是新疆稳定的中流砥柱,是新疆反对民族分裂、维护祖国统一的铜墙铁臂。中央坚持公平和共享原则,将兵团纳入国家公共政策体

系中，提出了对兵团“两个同样适用”的政策：一是中央对新疆的支持政策对兵团同样适用；二是对困难地区和对口支援地区的支持政策对兵团所在地师团同样适用。这将突破兵团发展的政策性瓶颈，赋予兵团平等的主体地位，实现兵团的权利和义务、责任与保障的平衡，为兵团大发展创造宽松的环境。

多年来，特殊体制下的兵团在缺少财政税收的情况下，在中央财政转移支付资金的支持下，在基础设施、医疗卫生、社会保障和公共服务等方面取得了很大进步，但随着我国经济的高速发展，兵团城镇化、工业化和农业现代化（以下简称“三化”）建设战略的实施，兵团各师公共产品的供给存在着数量短缺、结构失调、缺乏效率等问题。这既不利于兵团经济的长足发展，又不利于边疆稳定。本书试图在新疆工作会议精神和对口援疆工作的新形势下，探讨兵团公共产品的供给模式和政策，从而为实现兵团的跨越式发展和长治久安开辟另一条切实可行的道路。

1.2 研究的意义

党的十八大报告要求，要完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系，提升基本公共服务水平和均等化程度。报告明确指出：加强社会建设，必须以保障和改善民生为重点，加快发展教育、完善社会保障、推进基本公共服务均等化。

新疆工作会议进一步明确了兵团的社会公共属性，并且据此加大对兵团公共财政的支持。这次会议提出：加大对兵团综合财力的补助力度，提高中央财政对兵团公共事业发展的保障水平，加强维稳戍边的经费保障，中央财政保障团场机关的基本运行费用，对团场事业单位和连队的基本运行经费予以补助。兵团没有政府的财政税收职能，同时又承担着许多国家公共职能，国家应该承担兵团公共事业发展的责任，加大财力支持，通过中央预算内投资和国有资本经营预算等渠道支持兵团产业发展，提高对兵团公益性基础设施建设的投资补助标准，并取消配套资金的要求，减轻兵团负担，实现公共服务均等化，增强兵团的公共服

务能力，为兵团履行国家的公共职能奠定基础，也为兵团轻装上阵、努力实现跨越式发展创造基本条件。

新时期，对于兵团公共产品的特殊属性和在经济社会发展中的重要地位，兵团“十二五”规划明确要求：一是坚持把保障和改善民生作为出发点与落脚点，以增加职工群众福利为目的，坚持民生优先，改善人居环境，提高基本公共服务和社会管理能力；二是提高维稳戍边能力，各级应急处突、反恐维稳能力显著增强，巩固边防、维护稳定作用更加突出；三是加强基础设施建设，形成跨越式发展的强大支撑；四是着力改善民生，共享跨越式发展的成果，坚持以人为本、民生优先，全面落实国家一系列促进新疆及兵团发展与稳定的特殊政策，提高公共财政的保障水平，完善社会管理，逐步实现基本公共服务均等化。

基于以上认识，我们认为，在现代社会中，公共产品的供给水平是一个国家（地区）发展水平及社会进步的重要标志，具有重要的意义，有利于国家和社会的长治久安，也是一个国家经济发展的重要推动力。当前，兵团已经进入新时期的新阶段，正处于发展的关键时期，这决定了兵团必须更加重视研究和解决公共产品的供给问题。兵团公共产品供给制度的研究有着重大的理论意义和现实意义。

1. 兵团公共产品供给是实现兵团跨越式发展和长治久安重大任务的坚实基础

改善和加强兵团公共产品的供给，是兵团贯彻落实兵团跨越式发展和长治久安重要战略的主要内容和重要体现。这既体现了党和政府对广大兵团干部职工的温暖，有利于促进职工收入的增加，有助于兵团新型团场的实现，又能有力地打击“三股势力”对祖国统一大业和边疆稳定局面的干扰，为推进兵团城镇化、新型工业化、农业现代化，以及全面推进小康社会建设奠定良好的物质基础，是兵团发挥“三大作用”的重要基础。

2. 兵团公共产品供给是实现改善民生意愿的具体路径

2010年，胡锦涛同志在新疆工作会议上指出，要着力保障和改善民生，而民生所涉及的教育、社保、社会稳定等方面，事实上就是属于需要政府负责供给的有关社会发展方面的公共产品的内容。因此，只要

满足了人民对各种公共产品的需求，也就是在实现党和政府改善民生的目的。

3.兵团公共产品供给是兵团实现全面小康社会战略目标的重要保障公共产品和公共服务的“平衡器”和“稳定器”作用，为构建社会主义和谐社会创造了不可或缺的条件，有利于加快实现兵团全面小康社会。当前，兵团公共产品供给的滞后、低效率、南北疆发展不均衡等诸多问题，已经阻碍了兵团经济社会的进一步发展，成为全面建设小康社会的瓶颈。因此，深入研究兵团公共产品供给现状，关系到社会的和谐稳定，关系到小康社会的建设。

1.3 研究文献综述

由于兵团特殊的经济体制，考虑到兵团 14 个师团的地域分布性，以及兵团公共产品供给资金来源的特殊性和弱质性、兵团农业生产的基础性等特点，可以看出，兵团公共产品供给与我国农村公共产品供给的情况相似。虽然自 2003 年兵团按照《关于落实农垦系统国有企事业单位职工及家属非农业户口政策有关问题的通知》要求，兵团职工及家属已完成农业户口到非农业户口的转变，但 2011 年，在兵团总人口（2 613 724 人）中，农业人口为 1 244 796 人，占总人口的 47.63%，团场人口为 1 803 533 人，占总人口的 69%^①。因此，从兵团公共产品供给的资金特性、供给总量和结构特点来看，本书在考察了大量公共产品供给理论的基础上，重点梳理我国农村公共产品供给的文献，并为本书的研究提供理论支撑。

1.3.1 国外相关研究

国外对公共产品供给的研究最早起源于西方国家，早期的研究成果散见于政治学、哲学和早期资产阶级经济学著作中。19 世纪 80 年代，西方国家系统的公共产品理论研究正式开始，到目前为止已有近 300 年

^① 新疆生产建设兵团统计局，国家统计局兵团调查总队.新疆生产建设兵团统计年鉴（2012）[M].北京：中国统计出版社，2012.

的研究历史，其理论的核心在于探讨公共产品的最优供给问题。作为当代最新的经济学理论之一，公共产品理论在现代宏观经济理论以及现代宏观财政理论中都有着极其重要的地位。

在西方公共产品理论的历史发展中，研究主要集中在公共产品的定义和分类、效率等，主流思路产生于20世纪中叶，学者们都从公共产品消费的非竞争性、非排他性的不同组合定义公共产品，但是他们对公共产品特性的认识并不完全相同。同时，西方经济学较多地从市场失灵与政府干预、公共产品的供给与需求、公共资源配置效率等角度进行研究，并引入了一般均衡分析等方法，集中体现在公共产品理论的产生与发展进程中。

在长期的研究和发展过程中，西方发达国家已经形成了比较成熟的公共产品理论。但是，西方公共产品理论的发展研究也存在一定缺陷：一方面，西方公共产品理论在机制设计上集中了大量的研究，以保证决策者提供公共产品的最适水平及最优供给，换句话说，在供给效率方面的研究比较深入，但是这一研究是在一系列严格的理论假定的前提下展开的，在现实中的适用性还需要进一步的实践验证。另一方面，西方公共产品理论对于公平问题的研究一直进展不大，其研究主要集中在民主方面。这是由于西方对公共产品问题的研究最初是出现在政治学、社会学、伦理学著作中，是作为政治学研究的一个附属物出现的，之后，经过“边际”革命，人们才从经济学的角度研究这一问题。到了当代，公共产品理论又与政治学紧密结合起来，至今，仍有一些学者在这一领域继续深入研究。因此，西方公共产品理论对于公平问题的研究始终进展不大，缺乏供给效率与公平的完美结合。

1.3.2 国内相关研究

我国国内对公共产品供给理论的研究是伴随着市场经济体制的逐步形成而展开的，虽然起步较晚，但是进展较快。许多专家学者将西方成熟的公共产品理论引入中国，对中国的公共产品问题进行了初步研究，形成了一批既有学术价值，又有社会价值的成果。由于我国是社会主义国家，因此公共产品的供给是以马克思主义为理论基础的，认为公共产