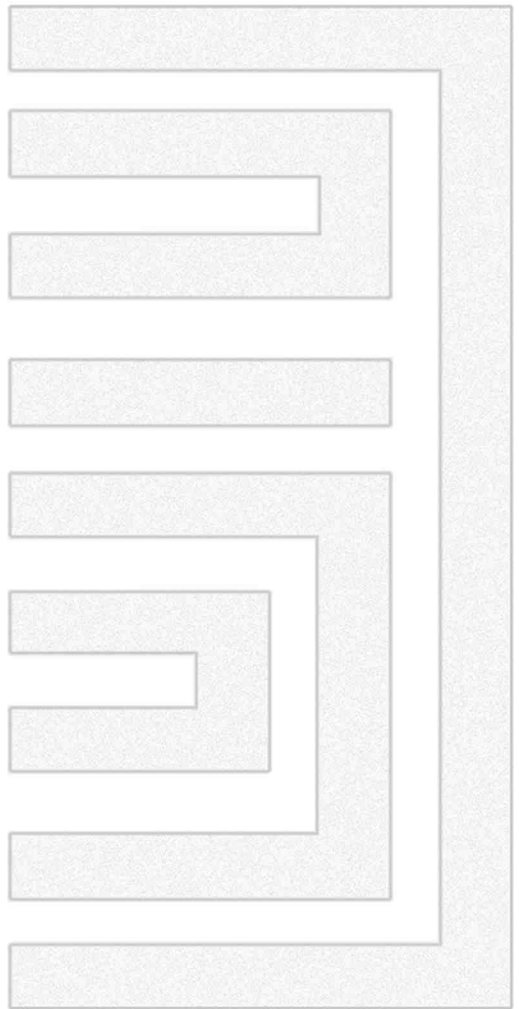
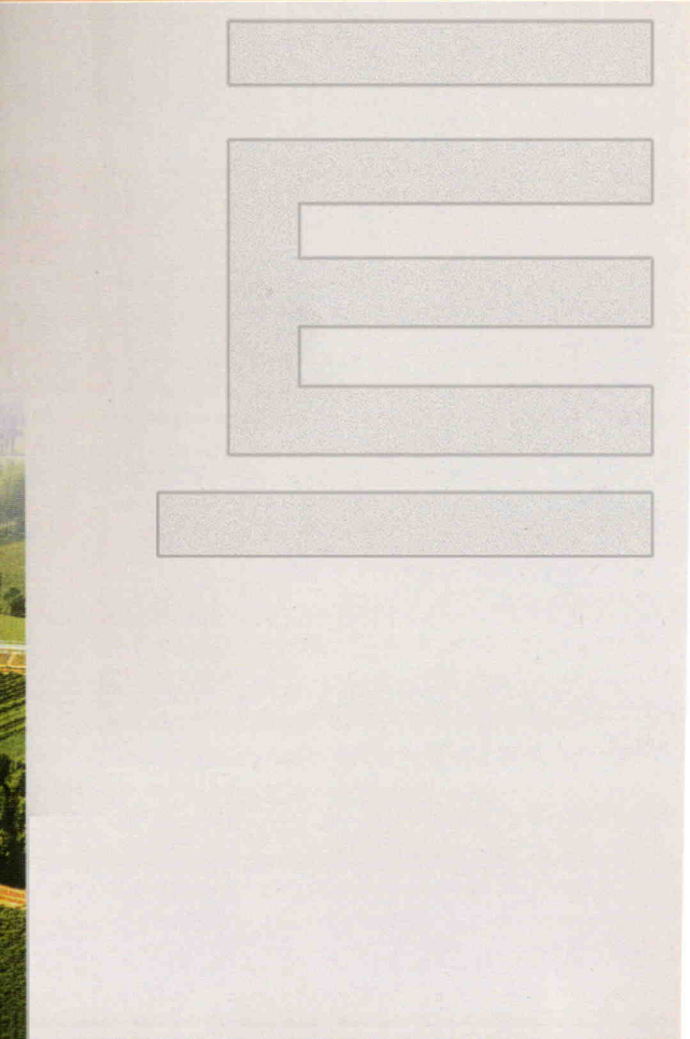
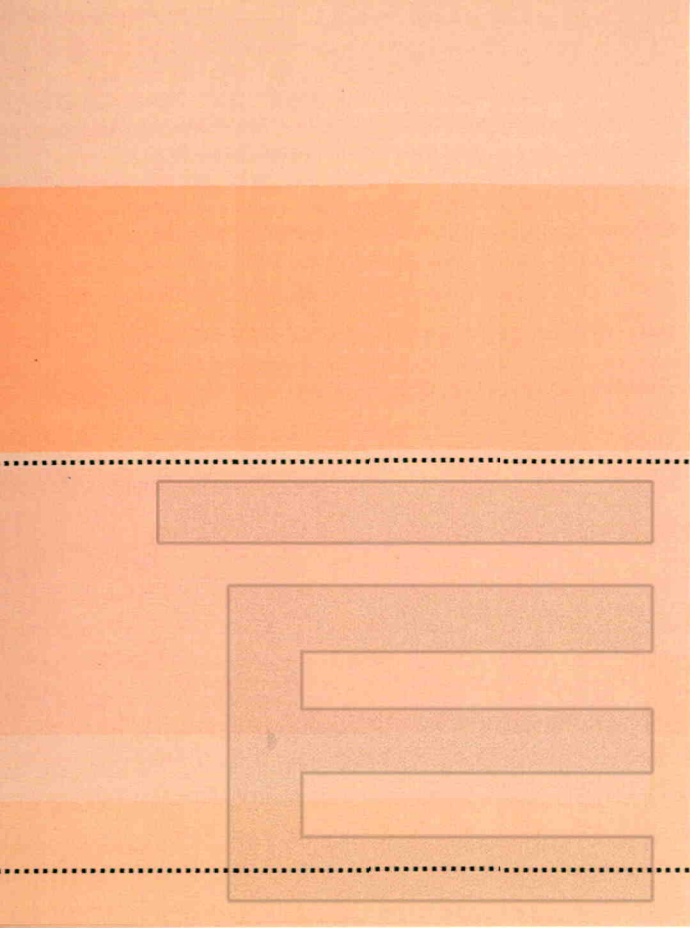




新疆兵团屯垦戍边 事业发展研究

张振华 主编

新疆人民出版社



2006 年国家哲学社会科学基金项目(批准号:06BKS040)

石河子大学哲学社会科学优秀学术著作出版基金资助

石河子大学新疆屯垦与文化研究院学术著作出版基金资助

新疆兵团屯垦戍边 事业发展研究

张振华 主编



新疆维吾尔自治区图书馆 XT0-1056692

新疆人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新疆兵团屯垦戍边事业发展研究 / 张振华主编. —
乌鲁木齐: 新疆人民出版社, 2011.3
ISBN 978-7-228-14174-6

I. ①新… II. ①张… III. ①生产建设兵团-经济发展-研究-新疆 IV. ①E24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 035666 号

责任编辑: 张 辰

书籍设计: 王 新

出版发行 新疆人民出版社

地 址 乌鲁木齐市解放南路 348 号

邮 编 830001

电 话 (0991)3652361

制 版 乌鲁木齐形加意图文设计有限公司

印 刷 乌鲁木齐八家户彩印有限公司

开 本 787×1092 1/16

印 张 17.5

字 数 320 千字

版 次 2011 年 4 月第 1 版

印 次 2011 年 4 月第 1 次印刷

定 价 50.00 元

目 录

导 论	001
第一章 中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论及兵团屯垦戍边发展	
历程	001
第一节 中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论来源及发展历程	001
第二节 新疆兵团屯垦戍边发展历程	011
第三节 新疆兵团屯垦戍边的作用和基本经验	020
第四节 新时期兵团屯垦戍边面临的问题	030
第二章 新疆兵团行政管理体制改革与法制建设	035
第一节 新疆兵团行政管理体制现状及存在问题	035
第二节 新疆兵团行政管理体制改革和创新	040
第三节 新疆兵团行政管理体制改革创新模式	045
第四节 新疆兵团的法制建设问题	054
第三章 新疆兵团特殊体制与社会主义市场经济体制	061
第一节 社会主义市场经济体制	061
第二节 新疆兵团体制的特殊性	065
第三节 兵团特殊体制与社会主义市场经济的统一性	070
第四节 加快兵团特殊体制改革	075
第四章 新疆兵团新型工业化道路	098
第一节 兵团新型工业化道路的提出及其意义	098
第二节 兵团新型工业化道路的内容	103

第三节	兵团工业化发展存在问题与发展策略	107
第四节	兵团新型工业化发展模式研究	120
第五章	新疆兵团城镇化发展	135
第一节	兵团城镇化的现状及意义	135
第二节	兵团城镇化发展的成就及存在的问题	143
第三节	提升兵团城镇化发展能力	155
第六章	新疆兵团事业发展的人力资源保证	166
第一节	新疆兵团人力资源概述	166
第二节	兵团职工队伍与兵团人力资源的关系	169
第三节	兵团人力资源开发现状及存在的问题	173
第四节	兵团人力资源开发对策研究	185
第七章	新疆兵团屯垦戍边新型团场建设	195
第一节	新疆兵团屯垦戍边新型团场建设的提出	195
第二节	兵团屯垦戍边新型团场建设的基本内容	205
第三节	建设屯垦戍边新型团场存在的问题和解决途径	217
第八章	以科学发展观为指导,构建和谐兵团	225
第一节	科学发展是解决兵团问题的关键	225
第二节	发挥“三大作用”,构建和谐兵团	228
第三节	正确处理“三大关系”,构建和谐兵团	241
第四节	构建和谐兵团,必须加强生态文明建设	249
参考文献	257
后 记	262

导 论

新疆生产建设兵团(以下简称“新疆兵团”或“兵团”)是承担屯垦戍边职能的特殊社会组织。在新疆组建兵团,是党中央治国安邦的一项战略性决策,是国家最高利益和中华民族根本利益的集中体现。兵团成立 50 多年来,在党中央和自治区党委的领导下,忠实履行屯垦和戍边的使命,担负稳疆和固边的重任,为促进新疆经济社会发展、促进民族团结、巩固祖国边防、维护祖国统一作出了不可磨灭的历史贡献。

一、本书的提出

新疆兵团的建立是党中央审时度势而做出的一项事关维护国家统一和新疆稳定发展的战略部署。2006 年 9 月,胡锦涛总书记视察新疆时发表重要讲话,对新时期兵团的作用和任务做出了新的概括,2009 年 8 月,他在自治区干部大会上又作了重要讲话,要求兵团要更好地发挥推动改革发展、促进社会进步的建设大军作用,更好地发挥增进民族团结、确保社会稳定的中流砥柱作用,更好地发挥巩固西北边防、维护祖国统一的铜墙铁壁作用,即“三大作用”;强调兵团要注重处理好屯垦和戍边的关系、特殊管理体制和市场机制的关系、兵团和地方关系,即“三大关系”。

兵团第六次党代会号召兵团高举中国特色社会主义旗帜,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,团结动员兵团广大党员干部和职工群众,深入贯彻落实科学发展观,为率先在西北地区全面建设小康社会、发挥好“三大作用”和处理好“三大关系”而奋斗。发挥好“三大作用”是兵团的立身之本、兴业之基、发展之途和力量之源,是增强兵团凝聚力、向心力,引领兵团人团结奋斗,不断从胜利走向新的胜利的根本要求。处理好“三大关系”是事关兵团屯垦戍边事业兴衰的重大战略问题,其关键在于发挥好“三大作用”提供物质基础、制度保证和和谐环境。能否发挥好“三大作用”和处理好“三大关系”,是对兵团党委执政能力的重大考验。

国家领导人和兵团党代会在新世纪提出要发挥好“三大作用”和处理好“三大关系”,为新时期兵团的发展指明了方向。2009 年乌鲁木齐“7·5”事件的发生再一次以铁的事实印证了维护和保持新疆社会大局稳定,发挥好“三大作用”和处理好“三大关系”,是兵团当前最重要最紧迫的任务。在新时期新任务的启发和带动下,我们也将用一种新的眼光去审视兵团,用新的思路去

研究兵团。

从理论层次来看,学术界以往对于兵团问题的研究,主要见著于新疆和兵团学者的研究成果。这些研究比较系统地介绍了新疆兵团屯垦戍边的理论与实践。特别是党的十六大以来提出了全面建设小康社会的奋斗目标后,部分学者就兵团全面建设小康社会等问题进行了研究,这些研究涉及兵团经济社会发展问题、兵团与地方关系问题、流动人口问题、小城镇发展问题、边境团场问题等方面。可以说,关于屯垦戍边的理论与实践的研究获得了很大发展,也取得了不少成果。但是总体来看,由于实践发展的制约,对许多重大问题的研究还仅仅局限于一般理论探讨层次,特别是对兵团的体制改革问题、法律地位问题、新型工业化问题、城镇化问题、人力资源保证问题、建设屯垦戍边新型团场等问题还缺乏与时俱进的针对性研究。

从现实层面来看,党的十六大以来的五年,兵团综合实力提升幅度较大,基础设施和团场面貌明显改善,职工群众得到较多实惠,兵团经济又好又快发展,有了雄厚的物质基础,广大职工群众的凝聚力和自豪感有所增强。但是,近年来兵团发展结构性矛盾突出、增长方式转变不快;特别是受当前国际国内经济形势影响,经济下行压力增大,职工增收、团场增效困难增加;兵团行政管理体制与市场经济有不相适应之处,严重制约了兵团经济的发展;团场基本经营制度不健全、不完善;兵团经济建设长期以农为主,工业化和农业产业化水平还较低;兵团的法律地位不明确;兵团职工整体素质有待提高;兵团小城镇建设明显落后于自治区和内地,城镇化发展受到诸多限制;兵团的生态文明建设还面临着不少问题。这些问题势必对兵团稳定和发展构成束缚,进而对新疆的稳定和发展产生消极影响,更不利于兵团在新时期响应党的号召发挥好“三大作用”和处理好“三大关系”。可以说,兵团现实社会环境也在客观上要求我们对兵团屯垦戍边若干重大问题重新进行选择、定位,探索新思路,进行新研究。

二、本书的研究意义

本书研究以兵团发挥“三大作用”和处理好“三大关系”为着眼点,选择兵团屯垦戍边几个热点问题进行分析论证,对于新时期新疆地区的稳定、兵团体制机制的完善创新和兵团经济社会的发展具有一定的理论价值和现实意义。

(一)从国家特别是新疆地区的稳定角度来讲,新疆兵团屯垦戍边若干问题研究,特别是对党中央几代领导集体屯垦戍边思想的研究,对于稳定边疆、维护祖国统一具有指导意义

两千多年的新疆屯垦史充分证明:屯垦兴,则西域稳;屯垦废,则西域乱。这是一条历史定律。以毛泽东为核心的党中央领导集体创建了新疆兵团,并赋予它“生产队”、“工作队”和“战斗队”三项任务,是符合中国国情和新疆实际的;邓小平屯垦戍边理论关于兵团是维护新疆稳定的核心思想,是对毛泽东“三个队”思想的丰富和发展;江泽民站在历史发展的高度,提出了“三个放到”,即要把新疆兵团屯垦戍边事业放到新疆的历史长河中,放到当前国际国内形势发展变化中,放到新疆稳定发展的工作大局中加以认识和观察,其理论意义可以看得更加清楚;胡锦涛总书记在考察兵团时要求,在保证新疆社会稳定和反对民族分裂中,兵团要充分发挥“三大作用”。兵团在各个时期承担的“三个队”“四个力量”“稳定的核心”“三大作用”的任务,其基本精神是一脉相承而又与时俱进的。党的历届领导集体关于新疆发展和兵团建设的一系列战略决策、科学论断和重要指示,是建设中国特色社会主义理论的有机组成部分。

党中央历届领导人相继提出的一系列战略决策、科学论断和重要指示也为新疆稳定和兵团发展提供了理论指南。目前,中亚政治发展趋势日益复杂,国际恐怖主义、民族分裂主义、宗教极端主义这“三股势力”活动猖獗,对中国特别是对新疆的影响不可忽视。稳定和发展成为新疆工作的主题。而兵团作为稳定新疆的核心力量,更是要牢牢抓住这一理论牵引,高举民族团结的旗帜,继续坚持劳武结合、平战结合,防范和打击“三股势力”。在加快发展、壮大自身,努力提高广大职工群众物质文化生活水平的同时,多为各族人民办实事办实事,真正做到与新疆各族人民同呼吸、共命运、心连心,巩固和发展“边疆同守、资源共享、优势互补、共同繁荣”的良好局面。

(二)从兵团体制改革推进体制机制创新的角度来讲,屯垦戍边若干重大问题研究,特别是对兵团行政管理体制改革、经济体制机制改革、社会保障体制改革的研究,对于兵团建立和完善科学的体制机制具有借鉴意义

中国宪法规定:“国家实行社会主义市场经济”。在不断完善社会主义市场经济体制的今天,在保持特殊体制的情况下,兵团要实行与市场经济全面接轨。新时期兵团必须在坚持屯垦戍边使命不变的前提下,按照社会主义市场经济的要求,进一步加快重点领域和关键环节的改善,不断完善既适应市场经济要求又体现兵团特殊优势的、既有利于科学发展又有利于和谐发展的

体制机制。

本书对兵团行政管理体制改革、特殊体制与市场机制关系进行了系统研究,分析兵团体制机制方面存在的问题,并针对这些问题提出了一些对策思路。兵团在今后要进一步深化改革,扩大开放,建立具有兵团特色、适应社会主义市场经济要求的体制机制:积极制定行政管理体制改革总体方案,着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制;积极探索兵团特殊组织形式与社会主义市场经济体制相适应的有效途径和方式,加快实现兵团优势与社会主义市场经济体制的有机结合;贯彻落实以扩大职工经营自主权、扩大基层民主为核心内容的团场改革文件精神,贯彻落实以建立现代企业制度和现代产权制度为重点的企业改革文件精神,进一步解放和发展社会生产力;积极探索完善兵团社会保障体制,加大社会保障力度,充分保障职工的各项民主权利;积极发展兵地融合型经济,与地方开展全方位、多种形式的经济融合,实现资源的优化配置,促进地方与兵团经济的快速发展。总之,这些对策思路对于兵团体制机制的建立和完善,具有一定的借鉴意义。

(三)从新疆兵团经济社会发展的角度来讲,屯垦戍边若干问题研究,特别是对兵团新型工业化、城镇化建设、人力资源保证和新型团场建设问题的研究,对于兵团力争率先全面建成小康社会和构建和谐社会具有实践意义

兵团党委在第六次党代会上确立了“率先在西北地区全面建成小康社会”的宏伟目标,提出到2012年兵团的经济总量要达到800亿元,人均生产总值达到30000元以上,农牧团场人均纯收入达到9000元。这一宏伟目标的提出,符合民意,顺应民心,是兵团深入学习实践科学发展观的重大举措。要实现这个目标,兵团还面临着许多新情况、新问题和新的挑战,科学发展是解决兵团主要问题的关键。兵团必须坚持用马克思主义中国化最新理论成果武装头脑,以科学发展观统领全面建设小康社会进程,紧密结合兵团实际,坚定不移地坚持以经济建设为中心、不断解放和发展生产力,紧紧抓住并着力突破影响兵团全面建设小康社会和和谐社会的主要矛盾和薄弱环节,始终确保兵团改革发展的正确方向。

而在兵团现实环境中,如工业化问题、城镇化问题、人力资源保证问题、新型团场建设问题等等都是影响兵团全面建设小康社会和构建和谐社会的主要矛盾和薄弱环节。只有对这些问题研究清楚了、解决好了,才能使兵团打破桎梏、放开手脚,在“科技兴兵团”、“人才强兵团”和“可持续发展”战略的引领下发展农业,做强工业,搞活服务业,坚定不移地走新型工业化道路;不断

加快城镇化发展步伐,在做大做强石河子等城市的基础上,整合团场的各类资源,集中做大做强一批中心团场,初步形成布局合理、功能完善、规模适度、结构协调的城镇体系;不断改善农牧团场的基本生产生活条件,减轻职工负担,提高团场职工群众的物质文化生活水平;留住和吸引大量的优秀人才,充实兵团职工建设队伍,推进兵团社会事业稳步发展。最后,在科学发展观的指引下,全面树立“以人为本”思想,力争实现新的历史性跨越,加快推进在西部地区完成小康社会工程和和谐社会工程。

三、本书研究的主要内容

本书研究内容共分八章。

第一章是对中共关于新疆兵团屯垦戍边理论及兵团屯垦戍边发展历程的介绍。该章主要是对本书研究进行导入性阐述。在中共关于新疆兵团屯垦戍边理论的指导下,新疆兵团经历了 50 多年的屯垦戍边发展历程。回顾这段历程,得出结论:新疆兵团不仅在加快新疆经济发展、促进民族团结、保持社会稳定、维护祖国统一方面发挥着十分重要的作用,而且为我们提供了宝贵的基本经验。面对全面践行科学发展观为我们带来的机遇和 21 世纪国际国内形势变化给新疆的稳定和发展带来的挑战,必须抓住机遇、迎接挑战,总结兵团 50 多年屯垦戍边的作用与经验,用以指导新的屯垦戍边实践,为解决兵团新时期发展在体制机制、城镇化、新型工业化、团场建设等方面遇到的问题提供理论指南。

第二章对新疆兵团行政管理体制改革与法制建设进行研究。兵团是党、政、军、企合一的特殊社会组织,这种特殊社会组织曾在历史上对兵团履行屯垦戍边历史使命起到过积极的作用,但是在新时期,兵团体制的弊端不断突显,对兵团进行行政管理体制改革和创新显得尤为必要和突出。另外,兵团在中央政府和自治区双重领导下的多重身份,决定了其身份地位的不确定性,也直接制约了兵团自身的发展。深入研究这一问题,为兵团的行政管理体制改革,为进一步明确兵团行政主体的法律地位、加强兵团法制建设,为理顺兵团与地方关系、兵团和国家有关机构和兄弟省市区的关系提供了前提和奠定了基础。

第三章对新疆兵团特殊体制与社会主义市场经济关系进行研究。该章明确了这样一个思想:要想改革兵团特殊体制及运行机制,就必须处理好兵团特殊体制与社会主义市场经济的关系。就其内容来说,文中首先对社会主义市场经济理论的形成与发展进行了介绍,进而分析兵团体制及运行机制的特殊性,并详细介绍了兵团发展在经济体制上存在的问题,然后分析了兵团特

殊体制与社会主义市场经济存在的统一性,最后提出如何建立适应社会主义市场经济发展的兵团经济体制。该章重点分析兵团特殊体制在社会主义市场经济条件下对兵团发展的制约性以及如何改革和创新兵团特殊体制问题。

第四章对新疆兵团新型工业化道路进行研究。首先分析了兵团新型工业化发展道路的提出、提出的意义与主要内容。然后分析兵团工业化发展的现状及存在的问题。文中还通过对中国其他地区新型工业化模式进行研究,为兵团发展提供借鉴和参考。兵团必须创新新型工业化发展模式,找准对策,找到适合兵团发展的新型工业化模式,走出一条兵团自己的道路,加快兵团经济发展。

第五章对新疆兵团城镇化发展进行研究。城镇化是兵团经济现代化和经济社会协调发展的重要内容。兵团城镇化建设对于兵团的发展具有重要的意义。该章回顾了兵团城镇化的发展历程,对兵团城镇化发展的条件和存在的问题进行分析。要提升兵团城镇化的发展能力,就必须对兵团作出准确的城市定位,找出自身优势,完善行政机关的职能,在建造合理的文化环境、扩大融资、提高教育水平、加强区域合作、优化环境、协调团场发展等方面下功夫。同时,中心团场城镇化问题也是兵团城镇化发展的重要内容。

第六章对新疆兵团发展的人力资源保证问题进行研究。人力资源是新疆兵团发展的原动力,是兵团事业发展的保证。兵团职工队伍建设是兵团人力资源的重要组成部分,兵团的发展必须处理好职工队伍建设问题。该章对兵团的人力资源开发现状、存在问题及原因进行了详细分析,并提出新时期人力资源开发的建议。在全面贯彻落实科学发展观、积极构建社会主义和谐社会的今天,进一步突出“以人为本”思想,加强兵团职工队伍建设,对于兵团更好地发挥推动改革发展、促进社会进步的建设大军作用具有重要的现实意义。

第七章对新疆兵团建设屯垦戍边新型团场建设问题进行研究。新型团场建设是兵团建设的一项战略工程和基础工程。在“十一五”期间乃至更长的时间里,加快兵团屯垦戍边新型团场建设,是兵团广大干部职工的一项重要而艰巨的任务。该章对屯垦戍边新型团场的提出、提出意义和基本内容进行了系统的介绍,同时对兵团新型团场建设,从体制、产业结构、经济发展等方面分析了其存在的一些弊端及原因,针对这些问题,从强化机制、正确认识新型团场建设与小城镇发展的关系、积极推进兵团农业现代化等方面提出了解决途径。

第八章做最后总结,对以科学发展观为指导,构建和谐兵团问题进行研

究。科学发展观,是在总结国内外发展实践、适应新的发展要求的基础上提出来的,是兵团经济社会发展的重要指导方针,是发展特色兵团的关键。落实科学发展观最重要的是兵团发展,而兵团发展就需要加快推进兵团农业现代化,实现经济跨越式发展,大力发展服务业,推进城镇化进程。构建和谐兵团,必须发挥兵团的建设大军、中流砥柱、铜墙铁壁这“三大作用”,处理好屯垦和戍边的关系、特殊管理体制和市场机制的关系、兵团和地方的关系这“三大关系”,同时还必须加强兵团的生态文明建设。

四、本书研究的重点难点

(一) 新疆兵团新型工业化道路是本书研究的重点之一

走新型工业化道路,是兵团经济结构调整的重中之重。推进兵团新型工业化建设是兵团经济大发展的希望所在,是兵团更好地发挥建设大军作用的客观需要,也是实现兵团科学发展和构建和谐兵团的必然要求。工业化是推动城镇化的动力,也是推进兵团经济结构调整、实现可持续发展、跨越式发展的需要,更是实现农业产业化不可或缺的条件。

兵团要率先在新疆实现全面建设小康社会的奋斗目标,关键在于加快推进新型工业化。兵团发展新型工业化具有许多有利条件,包括兵团特有的资源优势 and 区位优势、国内外两个市场等多方面的优势。但是兵团加快新型工业化发展也面临一些问题:产业非垄断性;城镇非建制化,缺少税收、财政;矿产资源相对贫乏;工业管理人才稀缺。这些都使新时期兵团加快新型工业化发展成为一项十分紧迫而艰巨的任务。兵团如何克服这些问题,以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子,依然任重而道远。鉴于此,本书将新型工业化作为重点之一进行研究。

(二) 新疆兵团城镇化发展是本书研究的重点之二

城镇化发展是兵团全面建设小康社会的一个重要战略问题,是解决城乡差距、优化城乡经济结构、促进国民经济良性循环和社会协调发展、提高垦区职工生活水平的重大举措。兵团审时度势、抓住历史机遇,把小城镇发展作为突出区域特色、促进结构升级、推动产业合理布局的战略突破口和造福职工群众、促进社会全面发展的突破口。

但是,兵团加快城镇化也是一项较为艰巨的工程。如何做好城镇发展规划、搞好基础设施建设、提高城镇发展质量、完善城镇体系结构、提升城镇居民生活水平、注重城镇生态建设也是城镇化发展过程中必须解决好的环节。本书将新疆兵团城镇化发展问题作为研究的重点之二也是建立在此基础上

的,只有客观正确分析兵团城镇化建设存在的问题及原因,才能提出客观有效的对策。

(三)新疆兵团建设屯垦戍边新型团场问题是本书研究的重点之三

建设屯垦戍边新型团场是贯彻落实科学发展观和在西北地区率先实现全面建设小康社会目标的需要。构建屯垦戍边新型团场一定要以科学发展观为指导,充分体现兵团特色,体现团场经济、社会职能的特殊性。

建设屯垦戍边新型团场,是一项涉及方方面面的综合系统工程,没有现成的模式和现成的经验可供借鉴。兵团新型团场建设面临的突出问题主要是兵团的体制因素和产业结构因素造成的。因此,合理解决这两个问题是新型团场建设成功的关键。本书将兵团建设屯垦戍边新型团场问题作为研究的重点之三,就是要通过重点研究,使团场的经济管理模式与经济发展模式改革适应新时期的经济发展需要,使团场农业现代化步伐加快,改善团场人民的生活面貌和精神风貌。

(四)新疆兵团的行政管理体制改革与法制建设问题是本书研究的难点之一

兵团作为具有一定行政管理职能的党政军企合一的特殊社会组织,以党的十七大精神为指导,加快行政职能转变,积极推进行政体制创新,既是兵团适应当前中国加入世贸组织后国际经济一体化进程中合作与竞争的需要,也是全面贯彻落实科学发展观、促进社会和谐、深化兵团经济体制改革和管理体制改革的必然选择。

然而,兵团的行政管理体制还存在着管理体制职能划分不清、管理体制高度集权、计划经济色彩浓厚、管理体制缺乏监督等问题,因此必须坚持解放思想、实事求是、与时俱进、开拓创新,不断加强和改善党的领导;正确处理兵团与中央和自治区的关系,以市场经济为导向,对兵团的体制进行改革和创新。另外,兵团的法律地位尚未得到明确的解决,兵团的法制建设也需要进一步的加强。随着国家社会主义市场经济体制的确立和依法治国方略特别是行政许可法的实施,如何使自身拥有明确的法律地位,并依法在新疆发挥自己独特的政治作用,成为兵团在履行屯垦戍边时必须解决的问题。但是兵团不能在宪法性文件中确立自身的法律地位,制约了兵团的法制建设,导致兵团的立法处于一种被动的局面,这便使其成为本书研究的难点之一。

(五)新疆兵团的特殊体制与社会主义市场经济关系问题是本书研究的难点之二

新疆兵团由于其特殊使命,一直实行的是党政军企合一的特殊管理体

制。由于体制特殊,造成兵团管理过于集中、经济运行计划性色彩浓厚。而市场经济要求以市场机制作为资源配置的基本手段,反对行政部门对市场的过多不正当干预。在这里,兵团特殊体制与市场经济如何实现统一与和谐发展便成为研究的另外一个难点。

改革开放以来,兵团取得的成绩,是在特殊体制同市场经济关系相协调的基础上取得突破的结果。但是我们也要看到,由于新时期经济发展的要求,长期的计划经济体制和高度集中的组织形式,使兵团特殊体制同市场经济之间也存在不相适应之处。在兵团特殊体制和市场经济之间的关系问题上,认识还不到位,在机制体制上还存在障碍,由此引发了工作中一些突出矛盾和问题。因此,深入研究特殊体制同市场经济的关系问题,是解决当前兵团经济社会发展中面临的突出矛盾和问题的迫切需要,是我们当前和今后一个时期面临的新本书。

五、本书研究的创新之处与基本思路

(一)本书研究的创新之处

1. 在兵团的经济体制改革实践中不断创新和完善团场基本经营制度和运作机制,使兵团体制与市场机制更好地结合。

团场基本经营制度,是兵团党委在处理特殊体制与市场机制的关系中作出的重大战略决策。“土地承包经营、产权明晰到户、农资集中采供、产品订单收购”,这四句话鲜明地体现了团场基本经营体制的基本特点,体现了农业产业化的发展要求,体现了团场和职工两个经营主体的合法权益。

本书的研究,就是要进一步深化兵团农业和团场改革,坚持统分结合的双层经营体制,以完善团场基本经营制度为核心,以强化土地、人、财、物、决策等内部管理制度相配套,以加强管理监督为保障,建立起既适应社会主义市场经济发展要求又符合兵团特点的团场经济管理体制及运行机制。坚持“土地承包经营、产权明晰到户、农资集中采供、产品订单销售”这一完善团场基本经营制度的基本路线,进一步调动承包职工和团场两个积极性。健全大宗农产品生产销售的定单机制,完善龙头企业与团场及农工之间的产品分配关系和利益联结机制。以增加职工收入为主线,进一步稳定团场基本职工队伍。按照社会主义市场经济的要求和兵团特殊体制的要求,进一步转变团场职能,进一步健全团场社会化服务体系。

2. 在兵团行政管理体制创新和法制建设中分析兵团行政主体的法律地位问题并提出相应的对策。

新疆兵团正面临着市场经济发展的巨大挑战,经济发展速度缓慢,占自

治区的经济比重下降,职工增收、团场增效困难增加,兵团凝聚力减弱等问题日渐突出,严重束缚和影响新疆兵团的发展与稳定。究其原因是多方面的,其中,兵团的法律地位不明确是一个根本原因。时至今日还没有一部确认兵团法律地位的法律规范,致使兵团的法律地位长期处于不确定的状态,其一系列经济、政治、社会等行为得不到法律的保护,兵团经济的发展不仅受到严重制约,而且兵团各种功能和作用的发挥也在不同程度上受到了影响。

本书将兵团行政主体法律地位问题作为一个创新点来论证。首先,希望通过对此研究来明确兵团设置的合法性。给兵团存在和发展提供一个成文合法的文件,明确兵团行政主体的法律地位,实现党依法治兵团的需要。其次,希望通过对此研究来明确兵团行政的主体性。使兵团有广泛的行政管理权,形成一套独立完整的行政机构体系,管理兵团范围内的一切政务。再次,希望通过对此研究来明确兵团生产经营的企业性。使兵团坚持以农业为基础、工业为主导、农林牧副渔全面发展、工交商建服综合经营为方针,具有法定的独立财产,从事生产经营活动。最后,希望通过对此研究来明确兵团保卫边疆的军事性。使兵团拥有健全系统的武警部队、预备役部队、武装民兵部队等军事力量,拥有随时可应付危害国家和社会稳定的突发事件的武装战斗能力,以便更好地完成屯垦和戍边的双重任务。

3. 中心团场组建是兵团行政管理体制改革中的一个创新。

此前有关兵团题材的理论研究中,对于中心团场合并进行研究论述的并不多见。在本书中,我们认为中心团场组建是一个具有前瞻性的战略部署,将会为兵团今后的可持续发展奠定更加坚实的基础。同时组建中心团场也必将加快实现兵、师、团三级“精干、廉洁、高效”的行政管理目标,促进屯垦戍边职能的内部调整,更加切实有效地履行好“固边、维稳”的历史使命。

4. 培育“新三型”职工是提高兵团人力资源整体素质的一项创新性举措。

兵团成立 50 多年以来,为新疆经济发展和社会稳定作出了卓越贡献,如何在此基础上有所突破和创新,成为摆在兵团人面前的现实性难题。若想实现兵团经济社会发展再上新台阶,必须先从兵团建设主体——兵团人力资源抓起。而兵团职工队伍是兵团人力资源的主干和生力军,因此,提高兵团职工队伍的整体素质对兵团今后一段时期的发展具有直接相关意义。

为适应新时期屯垦戍边的需要,兵团着力打造学习型、科技型、军事型的“新三型”职工。“新三型”职工要求职工达到“心有屯垦戍边目标、干有科技知识指导、身怀基本军事技能”。本书之所以将“新三型职工”作为一项创新点提出,是因为“心有屯垦戍边目标、干有科技知识指导、身怀基本军事技能”这三

项指标基本概括了兵团职工整体素质提高的方向。而且“新三型职工”在2007年年底被提出,在过去的一年里,兵团各团场已经开始了“新三型职工”培训活动,兵团职工素质提升工程的序幕已经拉开。现阶段“新三型职工”内涵尚有被挖掘的潜力,在深入理解“学习型、科技型、军事型”涵义的同时,兵团各个团场要上下一心、节节攀登、因地制宜,加大力度培养一批既拥有现代农业技术又掌握现代军事技能的新型职工,推动兵团各项事业蓬勃发展。

5. 建设生态文明是兵团贯彻党的十七大“生态文明”的号召、在新时期促进兵团可持续发展的科学举措。

生态文明是当代社会文明的组成部分,是构建和谐兵团的重要基础。兵团要搞和谐,就必须重视加强生态环境保护和建设。生态文明建设在现阶段又是较热门的话题,当前学术界对兵团生态文明建设的关注日益增加,在这里,本书也将兵团生态文明作为一项创新之处列出并进行研究。

为了建设生态文明,近年来,兵团本着“在开发中保护,在保护中开发”的原则,大力加强生态建设,建设文明生态小康连队,生态恢复与治理初见成效。兵团要坚持把生态环境保护和建设作为一项战略任务常抓不懈,着力发挥好生态卫士的作用。

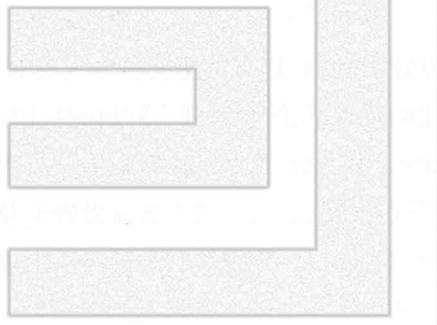
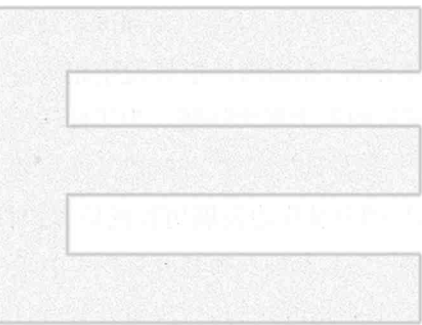
(二) 本书研究基本思路

本书以中共屯垦戍边理论发展的历史沿革为基础,以党中央和国家政策方针为导向,以贯彻落实科学发展观为根本指针,在国内外形势发生很大变化的背景下,结合新疆实际研究兵团屯垦戍边的若干重大问题。为了使研究深入,突出重、难点,将“新疆屯垦戍边的若干重大问题研究”分解成八个子本书展开研究:对中共屯垦戍边理论及新疆兵团屯垦戍边发展历程的研究;对新疆兵团行政管理体制改革与法制建设的研究;对新疆兵团特殊体制与社会主义市场经济体制的研究;对新疆兵团新型工业化道路的研究;对新疆兵团城镇化发展的研究;对新疆兵团事业发展的人力资源保证的研究;对新疆兵团屯垦戍边新型团场建设的研究;对以科学发展观为指导,构建和谐兵团的研究。

同时,本书研究将从理论和实践相结合的角度出发,综合利用政治学、历史学、社会学、经济学等多学科理论,结合文献分析法(主要搜集国内外在本书方面的已有成果,进行定性和定量分析)、田野调查法(包括召开小型座谈会、参加研讨会和专家访谈,并在此基础上对调研材料进行分析、整理,写出调查报告)、经验总结法(对兵团调研的情况及时进行总结和讨论,发现本书研究中存在的问题并及时采取措施,对取得的成果进行经验总结和交流,以

获得具有规律性的认识,并从理论上予以论证)、分析比较法(通过横向的和纵向的比较,将兵团与自治区、全国作比较,通过对兵团各师、团、连队的比较,找出异同,挖掘闪光点)、案例分析法(运用典型案例分析法,如研究“奇台中心团场”的组建,“农八师石河子模式”等等,以此例证兵团行政体制创新;对个案进行深入全面的调查和剖析,力图揭示“兵团屯垦戍边”建设的规律性)等等进行研究,并通过书籍、报刊、网络、杂志、走访等途径获得资料,制定研究计划、分析研究撰写、定期检查回馈,及时对本书的内容进行补充调整。

通过前期及中期的研究,已经撰写并发表相关论文,如:《试论新疆兵团屯垦戍边的三大作用》,参见《黑龙江史志》;《兵团如何更好地发挥屯垦戍边的作用》,参见《兵团建设》;《落实基本经营制度中更需要解放思想》,参见《兵团日报》;《试论新疆兵团建设屯垦戍边新型团场的内涵和现实意义》,参见《贵州师范大学学报》;《试论兵团精神的基本内涵与弘扬》,参见《石河子大学学报》;《宝贵的经验 深刻的启示——兵团30年改革实践的理论》,参见《兵团建设》;《统筹城乡发展 建设屯垦戍边新型团场》,参见《农业经济》;《怎样正确理解兵团屯垦戍边的历史使命》,参见《屯垦戍边理论热点面对面》等。这些论文分别在不同程度上提炼了本书研究的阶段性成果,希望能为兵团发展提供有力的理论参考。



第一章 中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边 理论及兵团屯垦戍边发展历程

1954年10月组建的新疆生产建设兵团(以下简称“新疆兵团”或“兵团”),承担着国家赋予的屯垦戍边职责,是自行管理内部的行政、司法事务,在国家实行计划单列的特殊社会组织。新疆兵团50多年的发展历程告诉我们,兵团劳武结合,屯垦戍边,在加快新疆经济发展、促进民族团结、保持社会稳定、维护祖国统一方面发挥了十分重要的作用,同时也积累了很多重要的经验。但是,我们也应该认识到,在新的历史时期,兵团屯垦戍边事业的发展也存在很多制约因素。兵团如何高举中国特色社会主义理论旗帜,贯彻落实科学发展观,更好地处理好“三大关系”、发挥好“三大作用”,更好地担负起屯垦戍边的使命,创造新的辉煌,成为摆在兵团人面前亟待解决的问题。

第一节 中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论来源及发展历程

屯垦戍边这种组织形式古已有之,中国历史上比较典型的就有军屯、民屯、商屯、犯屯等,但是以兵团这种特殊的组织形式进行大规模、立体式、全方位的屯垦戍边,却是从中国共产党人组建兵团开始的。

一、中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论来源

(一)马克思主义是中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论的思想渊源

马克思主义是中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论的思想渊源,这主要体现在以下几个方面:

一是马克思主义关于社会主义的论述为中国共产党领导的屯垦事业在生产力问题、公有制问题和按劳分配方式等问题上提供了基本原则。以农业为主进行的屯垦戍边,其繁重的体力劳动需要大量有组织的生力军,军人最符合屯垦戍边对劳动力的需求。

二是马克思主义关于农业在国民经济中地位问题的论述。特别是“用最新的科学方法经营农业,”^①以发展经济为主,为中国的屯垦戍边经济从农业

^①马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第一卷[M].北京:人民出版社,1972:198.

人手、以农业为主体,提供了理论依据。这是中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论的重要思想来源。

三是马克思主义关于兴办国营农场的理论。列宁曾指出“苏维埃政权在完全废除了土地私有制以后,已着手实现一系列旨在组织大规模的社会主义农业的办法。其中最重要的办法是建立国营农场。”^①以毛泽东为代表的中国共产党人把列宁的这一设想与屯垦戍边相结合,把组建国营农场作为开展屯垦戍边的主要组织形式。

(二)中国古代屯垦戍边是中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论的历史根基

中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论的形成有其深远的历史渊源。中国早有“秦人以急农兼天下,孝武以屯田定西域”的寓兵于农、亦兵亦农的古代屯垦戍边经验。明代思想家李贽也曾说:“屯田是千古之策”。对位于祖国西陲的新疆来说,这句话更具有非同寻常的意义。两千多年的历史证明:坚持屯田,边疆就兴旺;反之,边疆就出现社会动乱。屯垦戍边在促进新疆稳定和发展方面的特殊重要性,是历朝历代处理新疆问题的基本出发点,也是党和国家考虑新疆问题的基本出发点。屯垦是戍边的特殊需要,历代之论边防,莫不以开屯为首要,它可以有效地保障军需供给,减免远征劳军之苦;戍边是屯垦的基本目的,屯兵边境,可适时有效地打击入侵之敌,保障边境安宁。边疆各族兵民通过屯垦戍边,构筑了固边强防的铜墙铁壁,也奠定了中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论的历史根基。

(三)中国革命及社会主义建设是中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论的实践基础

中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论是在中国革命战争和建设的实践中产生的。民主革命时期,中国是一个落后的农业大国,特别是在中国共产党能够生存下来的地方,经济发展是极其落后的,在缺乏外援的条件下,面对敌人的经济封锁,仅仅依靠根据地的人民群众,无力保障大批军队的供给。毛泽东指出:“边区党如不能对经济问题有一个适当的办法,在敌人势力的稳定还有一个比较长的期间的条件下,割据将要遇到很大的困难,这个经济问题的相当的解决,实在值得每个党员注意。”^②为此毛泽东曾明确指出:全体红军在不妨碍作战和警戒时,派大批能栽秧耕田的同志,在各驻地帮助农民栽秧

^①列宁.列宁选集:第三卷[M].北京:人民出版社,1972:770.

^②毛泽东.毛泽东选集:第一卷[M].北京:人民出版社,1991:53.

第一章 中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论及兵团屯垦戍边发展历程

耕田,务必在最短时间内将苏区所有田地栽完种完。他在《古田会议决议》中又提出:中国的“红军绝不是单纯地打仗的,它除了打仗消灭敌人军事力量之外,还要负担宣传群众、组织群众、武装群众、帮助群众建立革命政权以至建立共产党的组织等项重大的任务。”^①

在抗日战争时期,由于日伪军的野蛮进攻、国民党顽固派的军事包围和经济封锁,给解放区造成了极度的艰难困苦。为此,毛泽东要求人民军队“自己动手,丰衣足食”,参加生产建设。根据毛泽东的指示,当时,除三五九旅已经全部从事屯田,骑兵部队因特殊条件难于立即实行屯田,其余各部除负担守备任务外,均应以一个至几个相当数目的部队实行屯田政策,以期增加农业生产。以南泥湾为代表的军民大生产运动迅速开展,部队一面生产、一面战斗,劳武结合、军民结合,共同保卫陕甘宁边区和抗日根据地,从而揭开了中国共产党现代屯垦的序幕。

1949年12月5日,毛泽东在《中央人民政府革命军事委员会关于1950年军队参加生产建设工作的指示》中指出,人民解放军“应当担负一部分生产任务,使人民解放军不仅是一支国防军而且是一支生产军,借以协调全国人民克服长期战争所遗留下来的困难,加速新民主主义经济建设。人民解放军参加生产,不是临时的,应从长期建设的观点出发。而其重点,则在于以劳动增加社会和国家的财富。”1950年春,全国军队积极响应毛泽东同志的号召,从黑龙江的边城到新疆的伊犁河谷,从山东半岛到华南的椰林、橡胶园,到处都有人民解放军参加生产劳动、艰苦创业的壮观场面。战斗队变成了生产部队,为当地的农业、畜牧业发展做出了示范;为改造荒漠创造了世界奇迹,把“北大荒”变成了“北大仓”,把戈壁荒滩改造成了塞北江南,为国家的经济建设作出了巨大的贡献,成为边疆生产建设的生力军。

二、中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论发展历程

(一)以毛泽东为核心的中共中央领导集体创建了新疆生产建设兵团,要求兵团执行“三个队”的任务

新疆拥有166万平方公里土地,亟待进行综合性开发;拥有几千公里边境线需要守卫;靠近国际各大政治、宗教势力交汇中心而事态频发,需要应对。在这种情况下,建立一支寓兵于民、兵民合一、以劳养武、劳武结合的特殊组织,担负建设边疆和保卫边疆的任务就显得尤为重要。兵团就是在这样的背景下组建的。

^① 毛泽东.毛泽东选集:第一卷[M].北京:人民出版社,1991:86.

1949年3月,在全国即将全部解放时,党中央在西柏坡召开了七届二中全会,毛泽东同志在会上指出:“随着战斗的逐步减少,工作的作用就增加了。有一种可能的情况,即在不要很久的时间之内,将要使人民解放军全部地转化为工作队,这种情况我们必须估计到。”^①兵团的组建从一开始就得到了党中央的关怀。新中国成立不久,毛泽东要求驻疆部队担负建设边疆和保卫边疆的任务。在党的七届二中全会上,毛泽东提出了“三个队”的建军思想,即人民解放军永远是一个生产队、工作队和战斗队。人民解放军将在已取得胜利的基础上,站在国防的最前线、经济建设的最前线,将在生产建设的战线上成为有熟练技术的建设突击队,并号召广大指战员“屯垦戍边、保卫祖国”。屯垦一方面可以增强守边的力量,另一方面可以就地解决军队吃粮的供给问题,减少从内地向边疆运粮的困难,减轻民族地区的经济负担,维护社会安定,加强民族团结。

不久,毛泽东又批准部分部队转业。遵照党中央和毛泽东同志的重要指示,驻新疆的人民解放军大部分集体转业,十几万官兵走出国防部队序列,却不是解甲归田,而是在新疆万古荒漠之中进行大规模的生产建设。为此,毛泽东同志殷切希望这支“建设突击队”能够以党和人民的利益为重,不负时代重托,执行开发建设边疆的生产队、为各族人民服务的工作队、维护稳定戍边守土的战斗队的任务。这样,一支肩负屯垦与戍边双重使命的生产大军由此产生,1954年正式组建成新疆军区生产建设兵团。

以毛泽东为代表的中国共产党人,在屯垦戍边事业中以人民军队的组织形式,组建了生产建设兵团,广大军垦战士继承人民军队执行“三个队”任务的优良传统,并赋予“三个队”新的内容。作为“生产队”的作用,就是以经济建设为中心,加快边疆的开发建设,为边疆各族人民创造更多的物质财富,加速边疆现代化建设;作为“战斗队”的作用,就是采取劳武结合、寓兵于民的方式,保卫祖国的边防,同霸权主义、敌对势力、民族分裂主义势力进行坚决的斗争;作为“工作队”的作用,就是积极帮助地方发展经济文化事业,增强各民族团结。这充分体现出毛泽东用人民军队的本色和特点来强化屯垦戍边的本质和特点,用人民军队的建军思想来塑造屯垦思想的灵魂。毛泽东屯垦思想就是建设边疆、保卫边疆、肩负屯垦戍边使命的思想;有计划地组织部队参加大规模经济建设的思想;保留军队的组织形式,执行“三个队”任务的思想;劳武结合,备战防边,巩固边防的思想;增强民族团结,反对民族分裂,维护祖国

^① 毛泽东.毛泽东选集:第四卷[M].北京:人民出版社,1991:1426.

第一章 中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论及兵团屯垦戍边发展历程

统一的思想;为各民族人民办好事,全心全意为各族人民服务的思想。

毛泽东屯垦思想的核心是:屯垦戍边,执行战斗队、生产队和工作队的任务。这是一个相互联系、相互促进、相互发展、密不可分的有机整体。因此,兵团的成立也是实践毛泽东屯垦戍边战略思想的产物,兵团成立过程中每一个重要步骤都是由党中央特别是由毛泽东同志决定的。作为新疆维吾尔自治区不可分割的组成部分,它是有效地实践中国共产党屯垦戍边理论的新型的和综合性的组织,由此揭开新疆社会主义屯垦戍边事业新篇章。

(二)以邓小平为核心的中共中央领导集体恢复兵团,促进新疆生产建设兵团的进一步发展,加强兵团的战略地位和作用

以邓小平为核心的党中央领导集体,根据国际国内形势的发展变化,决定恢复在“文化大革命”中被撤销的兵团建制,并从战略高度规定了新疆兵团的任务和具体组织形式,认为兵团是稳定新疆的核心,指出兵团是新疆经济建设的重要力量,是新疆民族团结的重要力量,是新疆巩固边防的重要力量,是新疆安定团结的重要力量。邓小平同志关于兵团的理论的核心内容是“四论”:必要论,“新疆生产建设兵团恢复起来确有必要”;不同论,兵团与军垦农场不同,要根据兵团特点制定政策和开展工作;合一论,兵团要实行党政军合一的体制;核心论,新疆生产建设兵团是稳定新疆的核心。^①

1. 以邓小平为核心的党中央领导集体英明地作出决策,恢复一度被撤销的新疆兵团。

1981年12月,以邓小平为核心的党中央领导集体英明地作出决策:恢复一度被撤销的兵团。并指出:生产兵团屯垦戍边,发展农垦事业,对于发展自治区各民族的经济、文化建设,防御霸权主义侵略,保卫祖国边疆,都有十分重要的意义。

邓小平通过实事求是的调查研究作出了恢复新疆兵团的决定。他指出:“恢复兵团确有必要”。在全国八大生产建设兵团相继撤销后,邓小平提出了要恢复兵团,这是他从战略的高度,从生产建设兵团在新疆所处的重要战略地位出发而作出的决定,这也是邓小平实事求是思想路线的具体体现。

以邓小平为代表的党中央领导集体决定恢复新疆兵团不是偶然的。这是因为新疆边境线长,地域辽阔,资源丰富,靠近国际各大政治势力、各大宗教势力交汇中心。境内民族众多,人口稀少;境内外敌对势力把这里视为从事

^①王瀚林.毛泽东屯垦思想研究论文选:李书卷,王瀚林.邓小平同志的兵团“四论”[M].新疆人民出版社,1998:69.

“西化”、“分化”和各种颠覆破坏活动的绝佳舞台。新疆兵团这种独特的组织,是一种适应新疆特殊环境需要的有效形式,具有其他任何组织和集团都不能替代的优势和特殊作用。新疆兵团的存在,是新疆的战略需要和优势,对新疆的经济发展、社会进步、民族团结、边防巩固具有全面促进作用。以邓小平为代表的党中央领导集体对恢复兵团的高度关注和重视,体现了他对国内国际局势和新疆形势的深刻洞悉和远见卓识,与以毛泽东为代表的党中央领导集体要求新疆兵团作为新疆建设的突击队和随时准备保卫祖国相比,可以看到其明显的继承和发展关系。

2. 以邓小平为代表的党中央领导集体从战略高度规定了兵团的具体组织形式和任务。

邓小平强调指出,恢复兵团确有必要,组织形式和军垦农场不同,任务还是党、政、军结合。从邓小平讲的组织形式不同、任务不变来看,所谓组织形式不同,可以理解为现在的兵团既不是原来的新疆军区生产建设兵团,又不是现在军区管辖的军垦农场;既和历代屯垦不同,也和现代的内地农垦不同,不能单纯以服务于国防为目标,而应以经济建设为中心,使之成为工、农、商、学、兵“五位一体”的特殊组织结构。所谓任务不变,还是党、政、军结合,可以看作是对“屯垦戍边,保留军队的组织形式,执行生产队、战斗队、工作队”任务为核心的毛泽东屯垦思想的继承和发展。从形式不同、任务不变的总体思路来说,现在的兵团既有军管的军垦农场的特点,又有民办的军垦农场的使命,是亦农亦军、屯垦戍边、不吃军粮、不穿军装、不要军饷,却是经过严格训练,有较好军事素质的一支永不转业的战斗队。既要发挥战斗队、生产队、工作队的作用,成为新疆巩固边防、社会安定、经济建设、民族团结的重要力量,也是工、农、商、学、兵相结合,农、林、牧、副、渔全面发展,工、交、建、商、服综合经营的一个特殊的政治、经济和军事社会组织。邓小平提出的新疆兵团实行党、政、军结合是在新形势下对毛泽东屯垦思想的创造性运用。

社会主义的国家性质决定了新疆兵团组织形式的第一重属性,即党领导下的特殊组织形态。新疆兵团的各级组织包括行政单位、事业单位、军事单位和企业单位,都必须无一例外地接受党的领导,新疆兵团的兵、师、团、连等各级组织都建有党组织并配备相应的党干部。

新疆兵团的经济职能决定了新疆兵团组织形式的第二重属性,即具有从事经济建设的企业性质,新疆兵团作为有军队没军费的部队,自身的生存完全靠自己提供。因此,新疆兵团要始终以经济建设为中心不动摇,切实抓好国有企业的改革和发展,抓好大的,放活小的,不断增强屯垦戍边的实力。

第一章 中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论及兵团屯垦戍边发展历程

新疆兵团的军事职能决定了新疆兵团组织形式的第三重属性,即要有一支召之即来、来之能战的武装力量。虽然新疆兵团大部分时间用来生产和经营,但他是一个“战斗队”,对外担负着抵御外来入侵和渗透的职能,对内担负着维护稳定、反对民族分裂的任务,没有一定的武装力量是无法完成这一历史使命的。因此,新疆兵团具有准军事单位的属性。

新疆兵团所处的地理环境十分独特,再加上它独立的生产环境、生活环境和管理环境,使得新疆兵团和兵团所属的各师、局和一些团场都自成体系。为了更好地管理屯垦区内的各类事物,新疆兵团除了行使生产组织的经济管理权外,还必须行使一定的行政权力,这就使新疆兵团组织形式具有了第四重属性,即行政属性。它虽然不像地方那样是纯粹的政府,但具有一定的行政职能,这就是邓小平说的党、政、军结合中的“政”。组成党、政、军一体化的领导机构,能够集中行使组织领导权,实行集中统一的领导指挥,增强领导指挥的权威性,使兵团这个特殊的组织真正成为屯垦戍边坚强有力的领导核心和指挥中心。

(三)以江泽民为核心的中共中央领导集体对理顺新疆兵团体制,要求观察兵团问题要适应时代发展潮流,做到“三个放到”

以江泽民为核心的党中央领导集体与时俱进,要求观察兵团问题要理顺新疆兵团体制,做到“三个放到”:要把新疆兵团屯垦戍边事业放到新疆的历史长河中,放到当前国际国内形势发展变化中,放到新疆稳定发展的的工作大局中加以认识和观察。

1. 把新疆兵团屯垦戍边事业放到新疆的历史长河中。

党中央在全面总结边疆屯垦戍边历史经验的基础上,极为重视兵团在新疆所起到的作用,要求兵团在新的历史条件下要进一步发挥自己的作用。新疆自古以来就是多民族、多宗教并存的地区,同时又远离中央政府的核心统治地区。为有效治理新疆,历代中央政府都把屯垦戍边作为治理新疆的一项重要政策来推行。屯垦戍边政策的推行,一方面加快了新疆的发展,为新疆各族人民生活改善创造了条件,另一方面有效地维护了新疆的安全和稳定,强化了中央政府治理新疆的效果。不仅指出“加强兵团的工作,特别是支持兵团在改革开放和发展社会主义市场经济的新形势下发展壮大,是中央从治国安邦的长远角度考虑作出的一个重大战略部署,也是中央为更好地维护祖国统一、加快新疆开发建设步伐而采取的一项重大措施”,而且要求要把兵团的屯垦戍边事业放到边疆的历史长河中。

2. 把新疆兵团屯垦戍边事业放到当前国际国内形势发展变化中。

当今世界“和平与发展”成为时代主题,世界多极化和经济全球化趋势不断发展,科技进步突飞猛进,但国际形势并不太平。改革开放以后,党和国家的工作中心转移到经济建设上来,国家的综合实力日益增强,中华民族在世界上的地位也逐步提高。面对中国实力的增强,面对日益增多的各种矛盾,西方敌对势力把中国的发展强大视为对他们主导的国际政治、经济秩序的最大威胁,为了防范和遏制中国的发展,想方设法利用中国国内出现的各种矛盾做文章,加紧对中国推行“西化”、“分化”和遏制战略。

国际、国内形势的变化使得新疆面临更为复杂的地缘政治斗争形势,特别是车臣、科索沃等事件和阿富汗、伊拉克战争的爆发,西方敌对势力在所谓“人权”高于“主权”的旗号下,有目的干涉别国内政。不断变化的国际大环境,促使中央从一个全新的角度来考虑兵团问题,确保兵团能在剧烈变化的国际环境中更好地发展。为此,中央一方面通过恢复兵团、对兵团实行计划单列、组建新建集团等一系列措施来加强兵团,提高兵团屯垦戍边的能力;另一方面,国务院通过《新疆的历史与发展》白皮书把兵团作为中央治理新疆的一种政策推向全世界,并明确指出兵团是“承担着国家赋予的屯垦戍边的职责,是在自己所辖的垦区内,依照国家和新疆维吾尔自治区的法律、法规,自行管理内部的行政、司法事务,在国家实行计划单列的特殊社会组织,受中央政府和新疆维吾尔自治区人民政府双重领导。”^①同时还以翔实的资料论证了兵团在几十年的发展中为新疆的发展和国家安全所作出的贡献,从而使兵团坚定信心,更好地适应国际地缘政治斗争的需要,为国家的发展和稳定服务。

3. 把新疆兵团屯垦戍边事业放到新疆稳定发展的工作大局中。

20世纪80年代末90年代初,随着东欧剧变和苏联解体,西方敌对势力把“和平演变”的矛头重点指向中国,他们把新疆作为主攻目标,公开支持和操纵针对新疆的分裂破坏活动。同时国际泛伊斯兰主义、泛突厥主义活动猖獗,特别是中亚地区的宗教极端势力和国际恐怖主义十分活跃,他们四处建立训练基地,网罗、培训暴力恐怖分子,进行各种颠覆活动,甚至谋求建立跨国武装割据地区,中国边疆特别是新疆的外部形势变得更为复杂。

江泽民同志曾强调指出,在中国改革开放顺利向前发展的过程中,也必须看到,国外敌对势力对中国进行渗透、颠覆和分裂的政治图谋没有改变。随着国家经济的发展和资源需求的增强,新疆独特的资源优势和重要的战略地位在中华民族的进一步发展中,也占据着越来越重要的战略地位。加快新

^① 国务院新闻办公室:《新疆的历史与发展》白皮书[R].人民日报,2003,5,27.

第一章 中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论及兵团屯垦戍边发展历程

疆的发展、维护新疆稳定成为新疆工作中的重中之重。国务院在《新疆的历史与发展》白皮书中明确指出：“兵团作为新疆稳定、边防巩固的重要力量，坚持劳武结合，与军队、武警、人民群众共同在边境地区建立了‘军、警（武警）、兵（兵团）、民’四位一体的联防体系，近50年来在打击和抵御境内外分裂势力的破坏和渗透活动，保卫祖国边疆的稳定和安全等方面，发挥了不可替代的特殊作用。”^①兵团作为新疆的重要组成部分，在新时期履行屯垦戍边历史使命必须以维护新疆稳定为前提。

（四）以胡锦涛总书记为核心的中共中央领导集体对兵团发展提出更高的要求，要求兵团在新时期发挥好“三大作用”、处理好“三大关系”

2001年6月，胡锦涛总书记在考察新疆和兵团工作时提出，兵团“要更好地发挥生产建设、保卫边防、稳定新疆、促进民族团结的四大作用”。2006年9月，胡锦涛总书记视察新疆时发表重要讲话，他指出，在新疆组建生产建设兵团是党中央从治国安邦的战略高度作出的一项英明决策。他要求兵团要“更好地发挥推动改革发展、促进社会进步的建设大军作用，更好地发挥增进民族团结、确保社会稳定的中流砥柱作用，更好地发挥巩固西北边防、维护祖国统一的铜墙铁壁作用”。强调兵团要注重处理好屯垦和戍边的关系、特殊管理体制和市场机制的关系、兵团和地方的关系。胡锦涛总书记更加明确地提出：“面对新疆稳定发展的新形势、新任务，如何发挥好‘三大作用’以及如何正确理解‘三大作用’之间的关系”。“兵团坚持统筹兼顾，必须处理好‘三大关系’，这对兵团事业的发展具有根本和长期的影响”。^②兵团处理好“三大关系”和发挥好“三大作用”要以科学发展观为指导，科学发展是解决兵团主要问题的关键。

1. 发挥“三大作用”是兵团的立身之本、兴业之基、力量之源。

（1）更好地发挥推动改革发展、促进社会进步的建设大军作用。长期以来，兵团的产业结构不合理，存在着“一产大而强，二产弱而小，三产慢而窄”。即使在第一产业内部，结构也极为不合理。兵团党委决定：今后要以经济结构调整为主线，以增加职工收入为主题；要以改革开放为动力，继续加大改革开放，使其成为兵团经济社会又好又快发展的强大动力；要以构建和谐兵团为重点，认真贯彻党的十七届三中全会精神，最大限度地消除不和谐因素，最大

^① 国务院新闻办公室：《新疆的历史与发展》白皮书[R]。人民日报，2003，5，27。

^② 卢晓峰：科学发展是解决兵团主要问题的关键——学习实践科学发展观的几点认识[R]。兵团日报，2008，11，14。

限度地增加和谐因素,为全面建设小康社会和构建和谐兵团创造良好的条件。

(2)更好地发挥增进民族团结、确保社会稳定的中流砥柱作用。兵团在巩固祖国西北边防,维护新疆稳定,反对民族分裂势力、宗教极端势力、暴力恐怖势力破坏活动中,始终站在最前沿。在维护祖国统一、维护新疆稳定的斗争中,兵团人立场坚定、旗帜鲜明、冲锋在前,发挥了重要作用。兵团坚持不懈地开展意识形态领域反分裂斗争,对“三股势力”毫不手软,是处置突发事件与平暴治乱的一支可靠的重要力量。兵团在增强民族团结、维护新疆稳定、反对民族分裂斗争中充分发挥了中流砥柱的作用。

(3)更好地发挥巩固西北边防、维护祖国统一的铜墙铁壁作用。巩固西北边防、维护祖国统一是兵团履行屯垦戍边使命的核心内容。1964年4月的“伊塔事件”发生后,兵团迅速调集干部和民兵赶赴伊塔地区,执行“代耕、代收、代管”的任务。此后,兵团农九师奉命开始了在基本不具备生产、生活条件的边境地区种“政治田”,放“政治牧”,在祖国西北边陲构筑新的长城,成为巩固祖国边防、维护祖国统一的铜墙铁壁。

2. 正确处理“三大关系”是兵团不断发展壮大的基本保证。

(1)处理好屯垦和戍边的关系。屯垦是前提,戍边是目的。屯垦与戍边是兵团职能的两个主要方面,具有辩证统一的关系。屯垦手段要创新发展、戍边能力要提升增强、屯垦手段与戍边目的要有机结合。在社会主义市场经济条件下,发展是硬道理,没有发展,就没有屯垦;没有屯垦,戍边就没有基础。兵团只有通过发展,才能为戍边提供坚实的物质基础和物质条件。民富边则固,疆兴边则稳。

(2)处理好特殊管理体制和市场机制的关系。市场经济的特点是以市场为导向,放开搞活,而兵团的特殊体制是高度集中统一,如何使兵团的特殊体制与社会主义市场经济体制相适应,是兵团在改革发展中必须要解决的问题。兵团既要充分发挥兵团特殊体制组织化程度高、集团化特点突出、能够集中力量办大事的优势,又要积极融入市场经济的大潮中,以结构调整为主线,促进经济又好又快发展。以职工增收为主题,加快屯垦戍边新型团场建设。以深化改革、创新管理为动力,逐步建立与市场经济相适应、具有兵团特点的体制机制。

(3)处理好兵团和地方的关系。兵团是新疆的重要组成部分。构建和谐兵地关系,是兵团事业实现跨越式发展的必备条件,是履行使命不可或缺的重要因素,是兵地共同繁荣发展的“软资源”。兵团要自觉接受自治区党委和政府的领导,积极发展兵地融合型经济,为各族群众办好事、办实事,做到边

第一章 中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论及兵团屯垦戍边发展历程

疆同守、资源共享、优势互补、共同繁荣。能否正确处理好“三大关系”，事关兵团发展全局，事关兵团前途命运。

综上所述，以毛泽东为核心的中共中央领导集体创建新疆兵团、赋予兵团屯垦戍边的历史使命，绝不是从一时的、局部的需要出发而采取的临时措施，而是从新疆各族人民的根本利益出发，从保证新疆长期快速稳定发展的根本需要出发，从治国安邦的战略高度出发而作出的英明决策，是中国共产党屯垦戍边理论的重要实践形式。以邓小平为核心的中共中央领导集体作出恢复新疆兵团的历史性决策，也绝不是单纯为了解决当时新疆兵团解散后新疆所面临的一些困难和问题，绝不是一项临时性的安排，同样是从历史和时代的高度对新疆兵团在改革开放和建设有中国特色社会主义事业中战略地位的肯定，是以邓小平为核心的中共中央领导集体屯垦戍边理论的重要实践。以江泽民为核心的中共中央领导集体十分关心新疆兵团事业的发展，同样把新疆兵团屯垦事业放在历史长河中，放在跨世纪改革发展的新形势下加以考察。江泽民在考察新疆和兵团工作时的重要讲话，体现了“三个代表”重要思想，深刻阐明了新疆经济发展和社会稳定的一系列重大问题。这些讲话站在历史发展的高度，对新疆兵团屯垦戍边事业在国家大局中的地位、作用及今后的发展做了精辟、系统的论述，是对中国共产党屯垦戍边理论的继承和重大发展。以胡锦涛总书记为核心的中共中央领导集体继承和发展了中国共产党屯垦戍边理论，重视兵团的发展，肯定了兵团各项事业取得的新进展、新成绩。在新的国际国内背景和新的历史条件下，对兵团提出更高的发展要求，为兵团在今后一段时期坚持和落实科学发展观，求真务实，开拓创新，推动兵团事业再上新的台阶，为兵团实现“稳疆兴疆，富民固边”和全面建设小康社会提供新的理论指导。

第二节 新疆兵团屯垦戍边发展历程

兵团成立至今已经历半个多世纪，从其发展过程看，大致可划分为五个历史发展阶段。

一、新疆兵团成立和创业阶段(1954~1957年)

新中国成立后不久，毛泽东曾提出，人民解放军不仅是一支国防军，而且是一支生产军，要积极参加生产。根据这一指示，新疆军区于1950年春季成立了新疆军区生产管理部，直接管辖生产部队，并开始对生产部队进行整编工作。并向中央政府申请了必要的粮棉种子及生产工具。两年后，粮食、副食、

蔬菜全部实现了自给,并将剩余的粮、油支援地方建设,取得了农牧业生产的显著成绩,受到毛泽东、朱德的高度赞扬,并作为经验向全军推广。

1952年2月,毛泽东根据军队参加生产建设的经验,发布了《中央人民政府人民革命军事委员会命令》,号召全体人民解放军指战员:“站在国防的最前线,经济建设的最前线,协同全国人民,为独立、自由、繁荣、富强的新中国而继续奋斗”,为此,批准中国人民解放军部分部队改编为生产部队,将祖国经济建设的任务赋予他们,号召他们现在可以把战斗的武器保存起来,拿起生产建设的武器。当祖国有事需要召唤他们的时候,他们将重新拿起战斗武器,捍卫祖国。

1954年,军队即将实行义务兵役制和军衔制,国家的经济建设也开始有计划地进行,在这种新的形势下,为了使驻疆生产部队安下心、扎下根,长期屯垦戍边,并把部队生产纳入国家计划,需要成立一个新的领导机构,以便统一集中领导新疆的生产部队。1954年10月,成立新疆军区生产建设兵团,下辖10个农业建设师,2个生产管理处,1个建筑工程师,1个建筑工程处及一些直属单位,总人口17.5万人,其中部队现役官兵10.55万人。有农牧团场43个,耕地7.73万公顷。兵团职工主要以王震领导的中国人民解放军第一兵团的第二、六军,以及陶峙岳领导的起义军二十二军和“三区革命”民族军就地转业军人组成。陶峙岳出任第一任兵团司令员,新疆分局第一书记、新疆军区司令员兼政委王恩茂任第一任政委。兵团实行党、政、军合一的领导体制,依照国家和自治区的法律、法规,对所辖垦区行使一定的管理职能。领导体制沿袭了人民解放军的建制,从兵团到师、团、营、连机构健全,组织严密,其中心任务是大力发展生产。

1957年1月23日至2月4日,中共新疆生产建设兵团第一次代表大会在乌鲁木齐召开。大会通过了《中国共产党新疆生产建设兵团第一次代表大会的决议》。决议总结了成绩:兵团成立两年来,在各级党委的领导下,各项生产建设都取得了显著的成绩和进步。在完成各项任务中,充分发挥了人民解放军政治工作的优良传统,贯彻政治工作为经济建设工作的服务的方针,对保证各项任务的完成做出了很大的成绩。

在党的“八大”路线的指引下,在农垦部和自治区党委的领导下,在兵团一大精神的鼓舞下,兵团全体职工艰苦奋斗,勤俭建国,胜利完成了第一个五年计划的主要指标。“到1957年末,兵团农牧团场发展到了59个(农场44个,牧场15个),场办工业83个,独立核算工业企业32个,独立核算运输、建筑及商业企业75个,有小学53所,中学、中专、大专各1所。兵团总人口

第一章 中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论及兵团屯垦戍边发展历程

31.15万人,比1954年增长77%。职工17.87万人,比1954年增长69%。在职工队伍中除原部队集体转业近10万名指战员外,1954年接收山东妇女6531人,1955年招收河南、河北、四川、江苏、上海等省市初高中毕业生和社会青年3857人,1956年接收河南支边青壮年45436人,招收四川、江苏、广东等省知识青年4894人,三年安排刑满新生就业人员2.6万余人。新增加的职工不仅改变了职工队伍的年龄结构,而且改变了兵团职工队伍的文化结构,35岁以下的青壮年15万多人,占职工总数的84.1%,初中以上文化程度的近3万人,为兵团事业的发展创造了良好的条件。”^①

经过三年努力,1957年兵团工农业总产值为22871万元,比1954年增长1.54倍。耕地面积达337万亩,比1954年扩大1.9倍,为计划的146%,播种面积221万亩,比1954年扩大1.49倍。粮食总产12241万公斤,棉花总产1085万公斤(皮棉),油料总产209.6万公斤,年终牲畜存栏头数742535头,均比1954年有较大增长,除棉花外,都超额完成了第一个五年计划。交通运输、建筑工程、合作商业、文教卫生等事业,也有显著发展。各业盈亏相抵后,盈利2841万元,完成第一个五年计划的113.5%,实现了综合盈利。

兵团第一个五年计划的胜利完成,为兵团各项事业的大发展奠定了基础,使兵团在边疆站住了脚跟,促进了新疆社会主义经济的发展,进一步增强了民族团结,对新疆的社会稳定和边防巩固,起到了重要作用。

二、新疆兵团事业大发展时期(1958~1965年)

1958年5月,中共八大二次会议在北京召开。会议正式提出“在十五年或更短的时间内,在钢铁和其他主要工业产品的产量方面赶上和超过英国”;使中国农业在提前实现全国农业发展纲要的基础上,迅速地超过资本主义国家;使中国的科学和技术在实现“十二年科学发展的基础上,尽快地赶上世界最先进水平”。

1958年2月24日至3月6日,兵团在乌鲁木齐召开工会会员暨先进生产者代表大会,兵团副政委张仲瀚致开幕词,他指出,我们当前的任务是在胜利的基础上跃进到更大的胜利,坚决把比第一个五年计划大五倍至六倍的第二个五年计划完成得又多、又快、又好、又省。“大跃进”时期,兵团克服过去的保守思想,抓住有利时机,调动一切积极因素,各行各业都有了巨大发展。

发展成绩最大的是工业。“1958~1960年兵团工业基建投资1.56亿元,超过1950~1957年八年投资的总和9204万元。三年建成工业厂房44.89万

^①岳廷俊.新疆生产建设兵团简史[M].乌鲁木齐:新疆大学出版社,2007:131.

平方米,大大超过前八年的总和。三年内新建国有现代化企业 233 个,超过前八年的总和 115 个,国有企业总数 348 个,其中独立核算工业企业 129 个,比前八年建成的 32 个还多 97 个。三年中新建场办企业 221 个,占兵团新建工业企业总数的 78.64%,到 1960 年,场办工业企业已达 263 个,总产值 2.09 亿元,占兵团工业总产值的 57.84%。兵团工业企业职工从 9577 人猛增到 6.93 万人,新增工人 5.98 万人。主要工业产品产量也超速增长,重工业中,原煤从 77.76 万吨增加到 187.10 万吨,发电量从 587 万千瓦增加到 3842 万千瓦,钢产量从 1985 吨增加到 2.50 万吨,钢材从无增加到 7039 吨。轻工业中,加工大米从 1.56 万吨增加到 1815 万吨,食糖从无增加到 750 万吨,棉布从无增加到 219 万米,皮革从无增加到 11.37 万张,皮鞋从 3.69 万双增加到 22.60 万双,饮料酒从 533 吨增加到 911 吨,机制纸从无增加到 356 吨。”^①经过三年“大跃进”,提前两年完成了“二五”计划的主要指标。“1962 年兵团工业生产总值 58995 万元,其中工业总产值占 63%;粮食产量 30.92 万吨;企业盈亏相抵后盈利 2516 万元,职均工资 580 元,大幅度下降,但是仍占自治区职均工资的 88.7%。‘二五’五年计划中,虽然受到‘大跃进’和‘伊塔事件’的影响,兵团仍保持了工农业总产值年均增长 18%,粮食年均增长 20.4%的大发展态势。”^②

在工业巨大发展的同时,兵团农业也取得了重大成绩。1958~1960 年,兵团农牧团场从 59 个猛增到 166 个,其中农场从 44 个猛增到 143 个,牧场从 15 个增加到 23 个,三年之中新增农牧场 107 个,其中新增农场 99 个,新增牧场 8 个,超过原有农牧场之半数。在这三年中,兵团农场新开荒地 851.4 万亩,新增耕地 698.25 万亩,新增人口 40.27 万人,新增职工 26.68 万人。新增加的农牧场数、耕地、人口、职工四大指标都超过前八年的总和,是新疆屯垦史上发展最快的时期。

教育方面,“一五”计划期间只有兵团卫生学校 1 所中专,1958 年在大办教育的形势下,各师创办了各类中等专业技术学校,共办农业学校 12 所,农田水利学校、建筑工程学校、电力学校、机械学校、皮革学校各 1 所,护士学校 2 所。1960 年为了改变中小学师资奇缺的状况,各师又掀起了大办中师学校的热潮。1957 年八一农学院移交自治区后,兵团没有高等教育。“大跃进”开始后,为了适应各行各业迅猛发展的需要,兵团创办了新疆兵团医学专科学

^①新疆生产建设兵团计划委员会.兵团计划志[Z].乌鲁木齐:新疆人民出版社.2003:7.

^②新疆生产建设兵团计划委员会.兵团计划志[Z].乌鲁木齐:新疆人民出版社.2003:8.

第一章 中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论及兵团屯垦戍边发展历程

校、新疆兵团农学院和塔里木农垦大学等3所高等院校。

1960~1962年,和全国一样,兵团经济出现了严重困难。中央拨给流动资金冲销银行贷款,使兵团渡过了难关。“到1966年,兵团拥有158个农牧团场,耕地面积达1212万亩;生产粮食7.2亿公斤,占自治区粮食总产量的21%;生产皮棉50万担,生产糖用甜菜24万吨,生产油料1454.5万公斤,分别占自治区同类产品产量的31%、90%、16.8%”。^①

兵团通过扩大发展,积累资金的方式,积极筹建了一批现代工业企业,如八一制糖厂、八一棉纺厂、八一造纸厂、奎屯卷烟厂、跃进钢铁厂、通用机械厂、铁门关水电站等。“到1966年,兵团拥有工矿企业297个,总产值达55092万元,占兵团工农业总产值的52.5%;利润达8359万元,全员劳动生产率6061元。工业的发展为兵团积累了资金,增强了兵团的综合经济实力。1958~1965年的几年,是兵团发展史上极为辉煌的一页,工农业总产值达到10.48亿元,占自治区的26.27%,在新疆的经济中占有重要的战略地位”。^②这期间,兵团开发新垦区,扩大老垦区,兴办工业,发展社会事业,建设了石河子、奎屯、五家渠、阿拉尔、北屯等一批军垦城镇。

三、新疆兵团事业严重受挫时期(1966~1981年)

“文化大革命”期间,兵团事业遭到严重破坏,生产力水平不断下降。领导体制不顺,流通渠道不畅,农牧团场经济出现大亏损,经济建设和其他各项事业急转直下。

1966年下半年,兵团“文化大革命”还处于发动阶段,经济建设还在正常进行,虽然“农业亏损2786万元,但工农业总产值仍有97669万元,财务赢利仍有1.13亿元”。1967年,兵团“文化大革命”全面发动,人心惶惶,无心生产。这一年兵团工农业总产值8.64亿元,比上年下降10.2%,财务综合亏损3849万元,成为兵团历史上第一个经营亏损年。1968年,兵团各级“文化革命委员会”成立后,大力清理阶级队伍,兵团生产处于无政府状态,生产继续大幅度下滑。与1967年比,全年亏损总额超过1亿元,新增亏损6387万元。1969年又亏损9021万元。

1974年,江青反革命集团利用“批林批孔”运动,把斗争的矛头重新指向老干部,污蔑周恩来纠正极左错误是“修正主义回潮”、是“右倾翻案”。兵团政委裴周玉秉承江青的旨意,要求把“批林批孔”当做“头等大事”来抓,生产秩

^①新疆生产建设兵团百科全书编纂委员会.兵团百科全书[Z].中国大百科全书出版社,2004:4.

^②新疆生产建设兵团百科全书编纂委员会.兵团百科全书[Z].中国大百科全书出版社,2004:4.

序遭到大破坏。1974年亏损额达1.96亿元。

“以兵团撤销前的1974年与‘文化大革命’开始时的1966年比,总人口增加了77万人,职工增加了12万人,而耕地面积却减少了52万亩,粮食总产量由7.2亿公斤下降到5.25亿公斤,棉花由2494万公斤下降到1515万公斤。1966年兵团交售商品粮2.25亿公斤,1974年只交售了0.24亿公斤,同时又吃了国家返销粮0.17亿公斤。1966年财务赢利1.13亿元,而1974年却亏损1.96亿元,八年间盈亏相抵净亏3.14亿元,国家拨入亏损补贴5.86亿元,成为全国农垦系统的亏损大户。”^①

另外,其他很多方面也同样遭到了空前的浩劫。如科教文化事业方面,1969年,兵团党委宣布撤销兵团农业机械科学研究所,大批科研人员被打为“白专道路”、“反动学术权威”而受到迫害。“文化大革命”开始后,先是红卫兵运动,接着是派性武斗,学校秩序一片混乱,教学无法进行。1968年武斗逐渐平息后,又提出所谓“停课闹革命”,学校停止招生,教师被下放劳动。1969年,撤销兵团农学院和兵团政治干部学校,同月,撤销塔里木农业大学。大学撤销后,大量教学设备、营具教具和物资被分散、破坏或廉价出售,图书资料丢失殆尽。1975年新疆军区生产建设兵团被撤销。

兵团建制撤销后,取而代之的是自治区农垦总局(1975年5月成立,11个地州也相继成立农垦局)在业务上管理农垦建设。1975~1977年,农垦总局所管辖的农牧团场,除原兵团移交地方的农牧团场外,又增加20多个地方国营农场。由于体制不顺等多种原因,又出现了一些新矛盾,如农垦系统的基建投资锐减,生产资料的供应缺乏保障;农牧团场与当地群众的水、土矛盾突出;由于缺乏通盘考虑和综合治理,土地盐碱化加重等等。同时生产连年下降,亏损加重,农垦事业在艰难中勉强支撑。“从1975年到1977年的3年间,农牧团场总数虽有增加,但生产力水平下降,工农业总产值由9.4亿元下降到5.7亿元,3年共亏损7.04亿元,平均每年亏损2.35亿元,占全国农垦亏损的一半”。^②

党的十一届三中全会以后,新疆农垦事业恢复了生机。1977年12月12日,国务院召开全国国营农场会议,把新疆、黑龙江、广东、云南四垦区作为国务院主管部门和省区双重领导体制,基建投资和物资供应由国家农垦部直供。随后,新疆农垦总局和地州农垦局的机构也得到充实和加强。农垦总局认

^①新疆生产建设兵团计划委员会.兵团计划志[Z].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2003:9.

^②新疆生产建设兵团百科全书编纂委员会.兵团百科全书[Z].中国大百科全书出版社,2004:5.

第一章 中国共产党关于新疆兵团屯垦戍边理论及兵团屯垦戍边发展历程

真贯彻“调整、改革、整顿、提高”的方针,坚决把工作重点转移到经济建设上来,狠抓了产业结构调整,初步建立起农业生产责任制,推行农工商综合经营。“经过3年恢复建设,工农业总产值由1978年的12.6亿元上升到1981年的17.6亿元,增长39.39%,平均每年递增11.7%。财务情况有了好转,1981年实现利润2114万元”。^①

四、新疆兵团恢复、发展时期(1982~2000年)

1981年,时任中央政治局委员、中央军委常委、国务院副总理的王震,向主持军委工作的邓小平提出恢复兵团的建议。当年8月中旬,邓小平在王震、王任重的陪同下,亲赴新疆考察,听取各方意见。同年12月,根据邓小平的提议,党中央、国务院、中央军委联合发出了《关于恢复新疆生产建设兵团的决定》(中发[1981]45号文件),决定指出:“恢复‘新疆生产建设兵团’,并将恢复后的兵团划归农业部直接管理。”

兵团恢复后,其名称由撤销前的“中国人民解放军新疆军区生产建设兵团”改变为“新疆生产建设兵团”。国务院于1990年3月下发的《关于调整新疆生产建设兵团计划管理体制和有关问题的通知》中指出,兵团国民经济和社会发展计划按行业纳入国务院有关部门计划,实行单列。兵团向国务院部门直接请示,报告工作,联系有关业务。工农业生产计划与新疆维吾尔自治区衔接平衡后,纳入国务院有关部门计划。执行国家指令性计划所需要的主要物资,也同时纳入有关部门直接下达给兵团,由兵团直接订货专营。兵团计划单列,进一步调动了各方面的积极性,促进了兵团的发展。

兵团体制恢复以来,兵团各级党委认真贯彻执行党的基本路线,以经济建设为中心,积极探索兵团经济体制改革和发展的道路,实行家庭联产承包责任制,建立双层经营体制;发展庭院经济,推动职工脱贫致富;调整产业结构,大力发展第二、三产业和乡镇企业,促进经济良性循环;贯彻《企业法》,转换工、交企业经营机制,搞活大中型国有企业;扩大开放,外引内联,引进资金、技术、设备和人才;适应社会主义市场经济发展需要,进行现代企业制度试点等。改革开放增强了兵团经济发展的活力,取得了明显成效。“1994年,兵团国内总产值比1980年增长2倍,平均每年增长8.7%;国民收入增长2.3倍,年均增长9.7%;职工平均工资增长1.8倍。人均住房面积,饮用水质指标都有较大提高”。^②

^①新疆生产建设兵团计划委员会.兵团计划志[Z].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2003:10.

^②新疆生产建设兵团百科全书编纂委员会.兵团百科全书[Z].中国大百科全书出版社,2004:6.

1996年3月19日,党中央再次重申新疆兵团是维护新疆社会稳定、建设和保卫边疆安全的一支可靠的重要力量,还明确要求要认真研究解决兵团面临的一系列实际问题和诸多困难,理顺关系、加强建设,并继续动员内地有志青年去兵团工作,壮大兵团队伍,充分发挥其保卫和建设边疆的特殊功能。同时对兵团的体制、改革和发展也作了明确指示。关于体制,兵团要在自治区党委、政府的统一领导下,健全必要的行政管理职能。各级主管部门应当高度重视兵团的建设和工作,妥善处理农牧民与兵团在土地、草场、水利和矿产资源等方面发生的矛盾纠纷。关于改革,随着经济体制的根本转变,兵团的体制职能也需要进行相应的改革,但是劳武结合、屯垦戍边的任务不变。“武”的部分按军事部门的要求,由国家拨给相应的经费,办社会的费用由国家适当给予补贴。关于发展,兵团的经济社会发展计划仍实行在国家计划中单列,并与地方密切衔接,形成一体。

1997年5月20日,江泽民就兵团工作作了指示:在新疆组建、恢复生产建设兵团,不断加强兵团工作,支持兵团的发展壮大是中央治国安邦的一项战略性决策,是维护国家统一、开发建设边疆的重大举措。

1997年10月,中共中央国务院为进一步理顺兵团内外关系,充分发挥兵团的作用,进一步指出:新疆维吾尔自治区党委和人民政府要进一步加强兵团的领导;兵团是党、政、军、企合一的组织,自行管理内部行政、司法事务;兵团在国家实行计划单列。在计划方面,对兵团单列的内容和办法参照计划单列市的方式进行。在财务方面,兵团为一级预算单位,预算管理、经费拨款直接对兵团。在农垦业务方面,兵团归农业部管理。兵团对外可使用“中国新建集团公司”的名称,享受国家大型企业集团试点的各项政策,并可具有企业法人资格。兵团是一个准军事实体,其军事工作接受新疆军区和兵团党委的双重领导,新疆维吾尔自治区党委书记兼任兵团党委第一书记、兵团第一书记。

兵团自恢复以来,各行各业均取得一定的成就。农业通过持续大规模的农田水利建设和农业科技的推广应用,建成了全国最大的优质商品棉基地和节水农业灌溉区。农业全程机械化综合水平达到85%以上。工业从农副产品加工起步,围绕资源优势,组建了一批上市公司和企业集团,纺织、食品、建材、农用工业四大支柱产业基本确立。服务也由最初的部队合作社发展为商贸流通、农业服务和交通运输等多种形式,并向旅游、金融、保险、房地产、信息服务等多个行业拓展,呈现出传统服务业继续提升,新兴服务业快速发展

的态势。

五、新世纪以来,新疆兵团进入快速发展时期(2000~2009年)

经过不断的探索和努力,兵团已初步建立起适应社会主义市场经济的体制和运行机制。21世纪初,兵团制定出台了关于团场深化改革、加快工交建商企业改革和发展的一系列文件,推动了团场和国有企业改革的发展,实现了由单项改革向所有制结构、投融资体制、社会保障和兵、师、团机构等全方位改革的转变。

兵团各级党委紧紧抓住西部大开发的历史机遇,坚持以发展为主题,以改革为动力,积极推进优势资源转换,加快产业结构调整升级,经济发展内在动力持续增强,国民经济走出了一条又好又快的新的增长轨迹,兵团经济总量、增长速度及人均生产总值实现了新突破,成为改革开放以来兵团经济发展的最快时期。经济总量10年增加2.3倍,年均增长11.7%,增速比全国同期高1.8个百分点,名列西部第五位。2008年,人均生产总值突破2万元。比1999年增长1.5倍,名列西部第二位。外贸进出口总额10年增长20.6倍,占自治区近半壁江山,增速名列西部第一位。社会消费品零售总额年均增长13.8%,增速名列西部第九位。经济运行质量和效益显著提升。

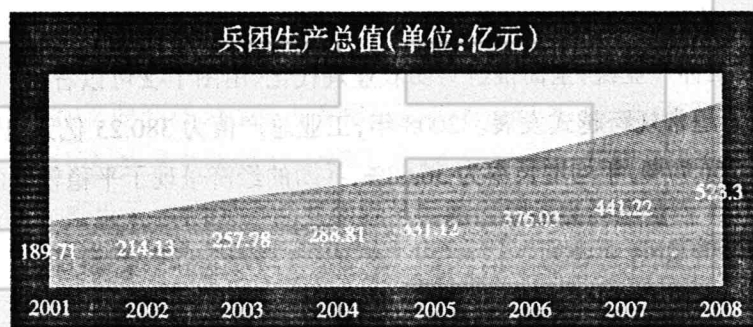


图 1-1 2001~2008年兵团生产总值变化图

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴(2009)北京:中国统计出版社,2009.

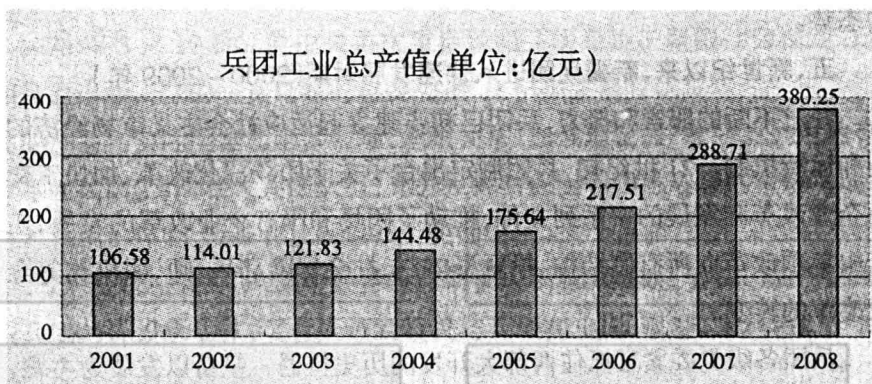


图 1-2 2001~2008 年兵团工业总产值变化图

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴(2009)北京:中国统计出版社,2009.

由图 1-1 可以看出,进入新世纪以来,兵团生产总值一直呈逐年递增的趋势。

兵团 2008 年实现生产总值 523.3 亿元,比 2001 年增长 175.8%,年均增长率 25.1%。团场农牧工家庭人均纯收入 6400 元,增长 3.9%,城镇居民人均可支配收入 11820 元,增长 12.3%。与此同时,兵团原先“以农为主”的经济结构继续改善。2008 年,三次产业结构由上年的 37 : 29 : 34 调整到 35 : 31 : 34。不断延伸产业链,全面推进兵团农业现代化。由图 1-2 可以看出,兵团工业实现了超常规跨越式发展。2008 年,工业总产值为 380.25 亿元,比 2001 年增长 256.77%,年均增长率为 36.68%,兵团的经济呈现了平稳较快的发展势头。

第三节 新疆兵团屯垦戍边的作用和基本经验

历史是过去的现实,现实是历史的继续和发展。兵团屯垦戍边的历史和实践证明:兵团事业要发展,要履行好屯垦戍边使命,就必须坚持党的领导,以毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观统领全局,认真贯彻党的基本路线、基本方针、基本纲领、基本经验,认真贯彻党中央关于新疆及兵团工作的一系列指示精神、兵团党委的各项决策部署,以“发展壮大兵团、致富职工群众、增强戍边实力”为工作目标,努力开创新世纪屯垦戍边伟大事业新局面。当然,回顾兵团屯垦戍边历程也是为了更好地为现实服务。面对 21 世纪国际国内形势变化给新疆的稳定和发展所带来的挑

战,全面总结兵团 50 多年屯垦戍边的作用与经验,用以指导新的屯垦戍边实践,既是我们的责任,也是推进新世纪屯垦戍边事业不断发展的内在需要。

一、新疆兵团屯垦戍边的作用

新中国成立后新疆兵团的建立,党中央通过新疆兵团长期有组织、有计划地开发新疆,更是大大促进了新疆的发展。新疆兵团 50 多年的开发历史证明,新疆兵团的这种开发模式具有组织化程度高、集团化特点突出、劳动者整体素质相对较高、能够集中力量办大事的优势,能够适应新疆独特区情的需要,是适合新疆开发的一种必不可少的模式。当然,由于新疆的特殊性,新疆兵团的这种开发模式不一定具有普遍意义,但有一点可以肯定,兵团开发建设新疆的经验一定能为其他地区的开发建设提供借鉴与参考,丰富中国西部大开发的开发模式。

(一)创造开发边疆的新疆兵团模式,加快新疆发展

1. 促进新疆社会经济进步。

新疆兵团成立后,其大规模的屯垦活动对新疆经济的推动作用历史上任何一个朝代的屯垦所无法比拟的。随着新疆兵团国民经济体系的确立,新疆兵团的教育、科技、文化和卫生等各项事业也得到长足发展,形成了相对完整的教科文卫体系。与经济 and 教科文卫发展相伴随出现的,是以石河子、阿拉尔为代表的农垦城镇出现在天山南北。新疆兵团的发展,直接增加了新疆经济总量,并在新疆经济中一直占有相当重要的份额,2008 年,新疆兵团的生产总值占自治区生产总值的 12.4%^①。“2009 年下半年,兵团政府在兵团工业现场会议上提出了‘到 2020 年,兵团经济问题占新疆经济总量由 12.5%提高到 20%’的目标”。^②

为支持新疆的发展,新疆兵团不仅为地方输送和培训了大量的人才,以人力和智力支援了自治区社会经济的发展,而且还把已经建设起来的规模较大的一批工交建商企业无偿移交给地方,为自治区的现代化建设作出了贡献。更为重要的是新疆兵团在开发建设新疆的过程中,因其先进的生产力、生产方式和生活方式所产生的辐射作用,从而给新疆各族人民群众带来的生产力的发展和先进农业生产技术,则是无法用简单的数字来衡量的。如农作物良种的推广和地膜技术、滴灌技术的推行,对新疆农业生产的发展带来了几乎是革命性的变革。对新疆兵团在开发建设新疆中的作用,1994 年中央在给

^①新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴 2009[Z].中国统计出版社,2009:30.

^②王妍曦.20%的总量从哪里来[J].兵团建设,2009(8):7.

祝贺新疆兵团成立 40 周年的贺信中肯定地指出：“在新疆组建生产建设兵团是中央支援地方，内地支援边疆，兄弟民族相互支援，推动新疆社会生产力发展的有效形式。”^①2003 年，国务院在《新疆的历史与发展》白皮书中也肯定地指出：新疆兵团“对新疆的发展发挥了重要作用。兵团的团场、工交建商企业在依法向当地政府纳税的同时，几十年来坚持为新疆各族人民的宗旨，积极支援地方建设，每年抽调大批技术人员到附近的县、乡、村举办种植、农机等各类培训班，推广先进技术；从 1964 年起，每年筹集资金帮助地方搞规划和建设，为各族群众送医送药，给予各方面的帮助。为支持新疆工业发展，兵团还把已经建设起来的规模较大的一批工交建商企业无偿移交给地方，为自治区的现代化建设作出了贡献”。^②

2. 改善新疆的生态环境。

新疆气候干燥，属于灌溉农业地区，既然要屯田，就要兴修水利。新疆兵团成立后，本着“不与民争利”的原则，在天山南北的塔克拉玛干、古尔班通古特两大沙漠边缘和边境线上大规模开荒造田，大批农场、工厂随之出现在戈壁荒滩上。为了生存与发展的需要，他们兴修水利、植树造林、防风固沙、排盐治碱。尤其是 20 世纪 80 年代以来，先后实施了“西部边境造林工程”、“准噶尔盆地南缘防沙基干林建设工程”、“塔里木盆地东部绿色走廊建设工程”等一批生态工程，在茫茫戈壁荒漠上建成一个个田陌连片、渠系纵横、林带成网、道路畅通的绿洲生态经济网络。多年的努力使数万公里的绿色屏障出现在新疆大地上，阻挡了风沙，形成了 106.4 万公顷新绿洲，建起了石河子、五家渠、阿拉尔等一批新兴城镇，创造了人进沙退的典范，大大改善了沙漠边缘的恶劣环境，并在局部地区形成了生态的良性循环，对新疆生态环境的改善起着非常积极的作用。2000 年屯垦新城石河子被联合国评为“人类居住环境改善良好范例城市”，2001 年国家建设部授予石河子“中国人居环境奖”。这些都有力地证明，新疆兵团在新疆开发建设的 50 多年中，既发展了新疆经济，又改善了新疆生态，既是国土卫士，又是生态卫士。

3. 创造新的地区开发模式。

新疆兵团以自身的成立和发展，不仅成功地接收和安置了上百万退伍转业军人、内地支边青年和各类自动支边人员，大大减轻了国家的就业压力和社会压力，改善了中国人口的布局，促进了新疆经济社会的快速发展，而且每

^①新疆通志(第 37 卷)[Z].乌鲁木齐:新疆人民出版社,1998:1132.

^②国务院新闻办公室.新疆的历史与发展白皮书[R].人民日报,2003,5,27.

年都把数以十万吨计的粮食、油料、棉花等农副产品和大批轻工产品按国家规定的价格上交给国家,同时又用辛勤积累下来的资金以“滚雪球”的方式不断地发展自己,加快了国家的经济建设。新疆兵团的成功,使党中央曾一度产生要在全中国推广新疆兵团模式的设想。据兵团原第二政委张仲瀚生前写的《总理关怀屯垦戍边》文章的回忆,1962年2月,周总理曾经对他说:“毛主席和我有个设想,想把我们三分之一以上的军队改为生产建设部队。”^①为此,曾让张仲瀚到当时在广州召开的中央军委工作会议上专门汇报了新疆兵团的情况,介绍新疆兵团的经验。虽然毛泽东的这一设想后来并没有在全国推行,但新疆兵团的成功在整个西北地区却产生了示范效应,新疆兵团模式在西北地区得到推广。为此,1963年经中共中央和西北局批准,按照新疆兵团农业建设师的序列,在甘肃河西走廊建立农业建设第十一师,要求兵团在干部和技术上给予支持。

1965年8月,中共中央西北局又作出《关于建立黄河中游水土保持建设兵团的决定》和《关于加速发展农业生产建设兵团的决定》,按照新疆兵团序列分别在青海、宁夏和陕西建立农业建设第十二、十三和十四师,并决定主要干部均由兵团配备。同年新疆兵团还根据农垦部的要求抽调干部和技术人员帮助贵州、四川等地建立国营农场,帮助大庆规划设计农场。1966年国家要求由新疆兵团组建一个整团的全部人员支援西藏建设,组建一个现役工程师的全套干部,支援酒泉钢铁厂建设。而“文化大革命”发生后,在20世纪60年代后期和70年代前期在全国先后建立的11个生产建设兵团和3个生产建设师,则是有关推广新疆兵团模式设想在特定年代的一个折射。

(二)促进民族文化交流,增强民族团结

新疆是一个多民族聚居和多元文化交融的地区,50多年来新疆兵团以自身的实际行动,有力地促进了民族团结和各民族文化的交流,增强了新疆各民族的凝聚力。

1. 增进各民族之间的友谊。

新疆自古以来就是多民族聚居地,民族关系较为复杂。历代屯垦的开展,使各民族在新疆这块祖国热土上繁衍生息,开发建设,结下了深厚情谊,促进了各民族的团结。新疆兵团成立后,始终把增强民族团结,促进各民族共同繁荣作为一项重要的政治任务来完成,不仅自觉地尊重和服从地方党委、政府的领导,坚持不懈地进行马克思主义民族理论和党的民族政策教育,引导广

^①新疆通志(第37卷)[Z].乌鲁木齐:新疆人民出版社,1998:1156.

大干部职工牢固树立“三个离不开”的思想,而且始终牢记毛泽东“多为新疆各族人民办好事”的教诲,全心全意为新疆各族人民大办好事。50多年来,新疆兵团在修建各种水利、道路等工程时尽量考虑地方各族人民的利益,使兴修的各项工程基本上成为兵地双方都受益的“两利工程”。为提高各民族群众的生产力水平,新疆兵团充分发挥自身的技术优势,常年坚持为地方各族群众提供技术服务,如20世纪50年代给地方群众赠送和交换各种作物优良品种,赠送各种大小农具,经常无偿为群众代耕、代播、代收;60年代用自筹资金为地方农村建设好条田、好渠道、好林带、好道路、好居民点的“五好”新农村;80年代为地方培训技术员,无偿地向各族群众传授生产技术和经验;90年代以来大量接收地方干部到兵团挂职,等等。新疆兵团这些工作的开展,大大增强了各民族群众之间的友谊,做到与各族人民心连心、同呼吸、共命运,受到新疆各族群众的热烈拥护和支持,各族人民也在土地、水利、草场、矿山资源等方面无私援助新疆兵团发展壮大,促进了新疆新型社会主义民族关系的发展。

2. 培育以兵团精神为核心的兵团文化。

50多年的屯垦戍边活动,兵团人在创造物质财富的同时,也在自身的实践活动中,始终高扬爱国主义的主旋律,把中华民族的优秀文化和屯垦戍边的实践活动紧密结合起来,以马克思列宁主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系为指导,用血汗培育了自己宝贵的精神财富——兵团文化,使新疆本已绚丽多姿的民族文化更为丰富多彩,促进了中华民族文化的繁荣。而广大兵团人在几十年的屯垦戍边实践中创造出来的以“热爱祖国、无私奉献、艰苦创业、开拓奋进”为主要内涵的兵团精神,则是兵团文化的灵魂和核心,是支撑兵团人在艰苦的环境下始终能履行屯垦戍边使命的关键所在。

热爱祖国是兵团精神的核心,也体现了兵团精神对中华民族精神的继承和创新。忠于党、忠于祖国、忠于人民始终是兵团屯垦戍边高扬的旗帜,也是中华民族精神最核心的部分。为了维护祖国的统一、边疆的稳定,实现边疆各族人民的团结进步、共同繁荣,兵团人屯垦戍边甘于吃苦,勇于开拓。热爱祖国是兵团人的信念,是兵团人的生活准则。在长期的屯垦戍边社会实践中,兵团人还把这一信念、准则具体表现为对兵团的热爱、对团场的热爱、对自己生活的热爱,坚信热爱劳动、建设边疆,就是热爱祖国、建设祖国。

无私奉献是中华民族优良传统,更是兵团人的优秀品格。兵团人最大的奉献就是为了国家利益、人民利益,毫不犹豫地牺牲了自身利益。在屯垦戍边事业中献了青春献终身、献了终身献子孙。从兵团整体来说,兵团把自身在

新疆大规模地开发时期用节衣缩食建立起来的新疆第一批工厂,包括七一棉纺厂、八一钢铁厂、新疆卷烟厂,以及煤矿、电站等一百多个工业企业,先后两次无偿移交给地方。这些企业构成了新疆工业化、现代化的起点,使新疆这个新中国成立前连火柴都不能生产,工农业基础十分薄弱的地方,建立起比较完整的现代工业体系,提高了农业科学技术水平,逐步成为全国重要的粮、棉生产基地和石油化工基地。

兵团精神是几代兵团人情感和愿望的重要体现,是他们的基本价值取向,也是兵团文化的重要脉络,是兵团人宝贵的精神财富。在与时俱进的奋斗中,兵团精神必将被赋予新的时代内涵,化作履行屯垦戍边历史使命、构建和谐社会、开创美好生活的强大精神动力,推动兵团不断取得改革发展的新成就。

面对 21 世纪人民生活水平的不断提高,生活环境的不断改善,面对 21 世纪新疆独特区情的变化和国际地缘政治斗争的复杂性,兵团精神这种以大局利益为重,以国家和人民的利益为重,为边疆的稳定和发展不惜牺牲个人幸福生活的英雄主义精神,具有强烈的震撼力,它不仅是支持兵团人继续履行屯垦戍边使命的精神支柱,同时也是激励新疆各族人民乃至全国人民为实现伟大的民族复兴团结奋进、艰苦创业的精神动力。

3. 促进各民族文化的交流。

文化上的认同,是多民族国家民族团结和国家统一的重要基石。新疆兵团成立后,由于屯垦的需要,大批屯垦军民频繁地来往于新疆与内地之间,新疆各民族在与屯垦军民交往的过程中加深了对中原文化的了解,而屯垦军民在带来大量内地文化的同时,也受到了新疆各民族文化的熏陶,并把很多新疆的地方文化带回了内地。这种文化上的交流,既促进了新疆各民族对中原文化的了解,也促进了内地对新疆文化的了解。在这种相互交流与了解的过程中,各种文化相互融合、相互发展,就大大增进了中原文化与新疆本土文化彼此之间的认同感,增强了对统一祖国的认同感。兵团人在长期的屯垦戍边实践中,通过自身的努力,进一步加速了这一文化交流的进行,并带上深深的时代烙印,突出表现在通过兵团人长期潜移默化的影响,促进了社会主义主流文化在新疆的发展。文化交流增进了中华民族各民族成员之间的理解和认同,推进了新疆的先进文化建设,大大增强了中华民族的凝聚力。

(三)维护新疆稳定,巩固祖国西北边防

维护新疆稳定,巩固祖国边防,是历代屯垦戍边的主旨所在。新疆兵团成立 50 多年来,广大干部职工时刻牢记自己的使命,在新疆起到了维护社会稳定、巩固祖国边防的重要支柱作用。

1. 维护新疆稳定。

自新中国成立开始,民族分裂势力就在新疆境内外不断制造事端,尤其是20世纪80年代末90年代初以来,新疆极少数民族分裂主义分子为实现自己的政治野心,配合西方敌对势力“西化”、“分化”中国的企图,心甘情愿地充当他们的走卒,在境内外制造了一系列针对新疆的暴力恐怖事件和政治事件,严重危害了新疆的稳定和发展。正如江泽民在1990年指出的:“无论过去和现在,国内外敌对势力总想在分裂新疆上打主意。新中国成立以来,敌对势力对新疆的渗透、分裂、颠覆活动,从来没有停止过。特别是近几年,随着国际国内大小气候的变化,国内外分裂主义势力相互勾结,加紧进行妄图把新疆从祖国大家庭里分裂出去的阴谋活动,成为影响新疆稳定的主要危险”。^①

2009年7月5日,乌鲁木齐市打砸抢烧严重暴力犯罪事件发生后,作为维护新疆社会稳定的社会力,兵团人民立即行动起来,与新疆各族人民一同维护新疆地区的稳定。农一师迅速启动了《公安机关处置突发社会安全事件应急预案》,全员戒备,出色地完成了任务。事件发生后,农三师武警兵团指挥部立即开赴喀什执行维稳任务,保障各族人民的生命和财产安全。12年前,伊宁市发生打砸抢骚乱事件,农四师民兵应急营第一时间赶到事件发生地,顺利平息了骚乱。现实告诉人们:稳定和发展是新疆工作的主题。没有稳定,谈不上发展;没有发展,从长期看,也很难保持稳定。保持边疆的稳定和安定团结是十分重要的。江泽民指出:“在这场维护国家安全和统一、捍卫新疆各民族根本利益和维护安定团结的政治局面的斗争中,兵团‘三个队’、‘四个作用’是其他任何组织难以替代的”。^②面对民族分裂主义分子和西方敌对势力危害新疆稳定的活动,不论是在20世纪50、60年代反分裂斗争中,还是在20世纪90年代以来打击暴力恐怖活动和反渗透中,新疆兵团利用有利的布局,充分发挥就近就便的优势,成为民族分裂主义分子进行分裂活动无法逾越的一道屏障,有效地维护了新疆的稳定,为国家集中精力进行现代化建设创造了条件。

2. 巩固祖国西北边防。

新疆作为中国西北地区的门户,有着长达5700公里的边界线,远离内地,交通不便,单纯依靠军队来守卫不仅成本浩大,遇到突发事件也难以应急和周全。同时新疆也是中国最靠近国际各大政治、宗教势力交会中心和国际

^①李书卷.毛泽东屯垦思想研究[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2000:388.

^②兵团党委党史研究室.中央领导与兵团专辑[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2004:45.

“热点”多发地区的省区。新疆这种特殊的区情,使得新疆迫切需要一支亦兵亦民,平时以生产为主,有事时又能召之即来、来之能战的特殊组织来分担部分国防任务。兵团以准军事的组织形式,长期坚持劳武结合,寓兵于民。兵团人永不转业、世代接续,一旦有事,就能迅速出动。50多年来,新疆兵团先后建立了58个边境团场。边境团场的干部职工一直坚守在条件艰苦的边境线上,起到了其他任何组织都无法替代的作用。

二、新疆兵团屯垦戍边的基本经验

(一)坚持中国共产党的领导

中国共产党是社会主义事业的领导核心,新中国的屯垦戍边事业也是在中国共产党的领导下建立和发展起来的。正是在党的领导下,新疆曾经时断时续的两千余年的屯垦戍边事业在新中国焕发出新的生机和活力,并创造出了令世人瞩目的辉煌业绩,使兵团的屯垦戍边事业由小到大、由弱到强,成为促进新疆发展、维护新疆稳定的一支不可缺少的重要力量。

(二)坚持国家利益至上

“新疆是祖国的重要组成部分,新疆的安危直接关系到国家的安危。为了有效维护国家的利益,同时也为了维护新疆各族人民的利益,党和政府把在新疆成立和发展兵团作为治国安邦的重要举措”。^①这就决定了兵团的存在和发展是与整个国家利益紧密结合在一起的,兵团不仅仅是兵团人的兵团,也不仅仅是新疆的兵团,更是全国人民的兵团。兵团在履行自己使命的时候,必须自觉坚持国家利益至上,在任何时候都要坚决维护国家的利益的原则。兵团50多年的发展历程也充分证明,屯垦戍边是国家行为,是为整个国家利益服务的,兵团要履行好屯垦戍边的使命,必须把自身的利益与整个国家的利益紧密联系起来。只有这样,才能充分显示兵团存在的必要性和价值,也只有这样,兵团才能得到包括新疆各族人民在内的全国各族人民的理解和支持。

(三)加快兵团事业的发展

增强经济实力是兵团履行屯垦戍边使命的一个重要立足点。只有经济发展了,综合实力增强了,才能更好地发挥“三个队”的作用。兵团发展的历史证明:综合实力强大了,兵团就内有凝聚力,外有吸引力,屯垦戍边的队伍就壮大,兵团在新疆发挥的作用就大。今天的兵团之所以能在新疆发挥重要作用,一个重要的原因就是经济实力特别是综合实力大大增强。今后,兵团必须以“只争朝夕”的精神和“咬定青山不放松”的劲头,抓住机遇,加快发展,不断夯

^①兵团党委党校.戈壁惊开新天地[J].兵团建设,2004,(9~10):20.

实屯垦戍边的物质基础。这就要求兵团的工作方式必须与时俱进,必须正确处理屯垦与戍边的关系,正确处理国家利益与自身利益的关系,正确处理政治戍边与经济兴边的关系。既不能固守过去在计划经济体制下行之有效但今天已经不合时宜的东西,也不能忽视兵团的特点,丢掉自身的传统优势。在市场经济大潮中奋力搏击的时候,不能忘记保卫祖国、巩固边防、稳定新疆的神圣职责;在执行戍边任务的时候,也不能忘记兵团的戍边是在市场经济条件下进行的,也要按照市场经济的法则去行事。

(四)得到各族人民的支持

兵团作为中央支援地方、内地支援边疆、兄弟民族相互支援的有效组织形式,其发展壮大离不开新疆各族人民的支持。大量的历史事实证明,50多年来,新疆各级党委、政府和各族人民为兵团的发展从政策、人才、水土资源、矿产资源等多方面给予了大力的和无私的支持。

正是这种支持,保证了兵团的发展拥有广阔的空间,使兵团的事业从无到有、从小到大,发展成为自治区不可缺少的重要组成部分,为完成屯垦戍边的使命提供了前提条件。当然,兵团要得到新疆各族人民的支持,除了党和政府的正确引导和相关政策外,对于兵团自身来说,则在履行屯垦戍边使命时,必须始终要把搞好同新疆各族人民的团结放在重要位置,要给各族人民以看得见的实惠。落实到实际工作中,就是兵团不仅要长期坚持在内部进行党的民族宗教政策教育,严格遵守兄弟民族的风俗习惯和宗教信仰,认真执行党和政府的有关政策、法律法规,还要在自身发展的同时,积极主动、长期有计划地为各族人民大办好事,为地方的发展输送和培训大量的人才,帮助各族人民在政治、经济、文化上共同进步。兵团50多年的历史表明,兵团和地方之间这种相互的支持和帮助,特别是新疆各族人民发自内心对兵团的大力支持,促进了相互之间的发展,增强了各民族之间的情感,巩固了社会主义的新型民族关系,有助于兵团更好地完成屯垦戍边的使命。

(五)不断推进制度创新与机制创新

改革开放以来,兵团所处的世情、国情和区情都发生了深刻的变化。兵团的特殊体制曾经在社会主义计划经济体制下创造了辉煌的历史,作出了巨大的历史贡献。然而,兵团在发展社会主义市场经济的新形势下遇到了各种各样的新问题,经济社会事业的发展在某种程度上受到不同的影响,造成这种结果的一个重要原因就是体制性制约因素较多。兵团也在“十一五”规划中明确提出,“兵团将坚持社会主义市场经济的改革方向,着力解决体制性制约因素,基本形成与市场经济和履行屯垦戍边使命相适应的比较完善的经济体制

与运行机制,在更大范围内和更深程度上参与市场竞争,推动开放型经济的发展”。兵团应在保证能充分发挥兵团现有优势的基础上,积极推动体制创新,逐步解决兵团目前存在的一些突出矛盾和问题,增强政治经济管理的活力,降低体制运行成本,提高各部门的工作效率,为兵团全面建设和谐社会提供制度保障。

(六)致富职工群众,不断提高职工群众的生活水平

屯垦戍边使命是要有人来履行的。职工群众是兵团履行屯垦戍边使命的主体,也是兵团屯垦戍边使命能否完成的根本所在。20世纪五六十年代,兵团在大力发展生产的基础上,不断改善职工群众的福利待遇,职工的收入水平不仅高于新疆农村,也高于全国平均工资水平,职工队伍不断扩大,人才不断聚集,对兵团在特殊条件下完成繁重的屯垦戍边使命起到了凝聚人心的重要作用。20世纪八九十年代,由于多种因素的影响,虽然兵团的经济在发展,职工群众的收入从纵向上看有较大的提高,但横向上与全国、周边农村相比,呈下降的态势。西部大开发以来,随着兵团经济形势的好转,农牧团场危旧房改造和职工减负工作的推进,在职工群众收入提高、生活环境改善的基础上,职工队伍不断萎缩的势头得到初步遏制,并呈逐年上升趋势,兵团屯垦戍边的实力也由此得到加强。

兵团50多年的历程表明,兵团要完成屯垦戍边的使命,不仅要教育职工群众有艰苦奋斗的精神,有全局和大局观,更要随着生产的发展不断提高职工群众的生活水平,改善职工群众的生存环境。尤其是在全面建设小康社会的条件下,当全国人民都在朝着富裕、文明的生活水准迈进时,不断提高兵团职工的收入,改善生活水平,提高生活质量,是时代发展的需要和完成屯垦戍边使命的需要。

(七)加强基层建设

“兵团的基础在基层,主要载体是团场,最基本的依靠力量是广大职工群众。兵团履行屯垦戍边使命,一刻也离不开高素质的职工队伍”。^①50多年来,兵团队伍不断壮大,一个重要原因是不断强化基层建设。兵团以提高团场、企业职工的科技文化素质和岗位技能为主,广泛开展农工“绿色证书”培训和职业技能培训工作,普遍增强了职工的就业能力、创业能力和创新能力;从兵团所属高校、科研院所选派专业技术人才到团场担任科技副职工作,鼓励各类大中专毕业生到团场生产一线工作,壮大团场基层人才队伍。近几年来,兵团

^①兵团党委党校.戈壁惊开新天地[J].兵团建设,2004,(9~10):23.

还采取各种措施,减轻职工负担,增加职工经济收入;发展职工庭院经济、自营经济,拓宽职工增收渠道;加强基础设施建设,不断改善职工的生产生活条件;继续加大对农业新科技、新技术的推广应用力度,减轻职工劳动强度;建立健全各项社会保障体系,稳定职工队伍。实践证明,这些措施在巩固兵团基础方面是行之有效并且要长期坚持的。

(八)走可持续发展之路

发展是硬道理。兵团要在新疆履行屯垦戍边的使命,就必须不断发展,通过发展不断壮大自己,为屯垦戍边奠定坚实的物质基础。兵团 50 多年的历史表明,兵团要履行好屯垦戍边的使命,就必须要有强大的发展能力。“发展是不断增强兵团实力的唯一途径。而新疆严酷的自然环境决定了只有建立可持续发展的模式才能确保兵团的长远发展。这种可持续的发展模式,要求兵团在发展经济的同时,尽快建立新的生态平衡,通过植树造林、种草养草、科学灌溉、防污治污等一系列措施,防止水土流失、草场退化、荒漠扩张、风沙肆虐、土地盐碱化,从而不断改善新疆的生产和生活环境”。^①此外,对于兵团的可持续发展来说,为了屯垦戍边事业的长远发展,还应当建立起一支数量足够、相对稳定、结构合理的高素质屯垦戍边队伍,以确保兵团的发展在人才的竞争高地上处于有利地位,并用高素质屯垦戍边队伍来推进兵团事业的快速发展。

第四节 新时期兵团屯垦戍边面临的问题

当前,屯垦戍边事业正面临着新的机遇和挑战,要求兵团各级党组织用科学发展观指导屯垦戍边实践,深化对屯垦戍边事业的规律性认识。如何全面贯彻落实科学发展观,实现新疆经济又好又快发展;如何处理好党政军企合一的特殊体制与社会主义市场经济机制的关系问题;如何对兵团行政体制进行改革并明确其法律地位;如何保证人力资源供给,为兵团发展提供后备力量问题;如何改革行政管理体制,搞好兵地关系对接,促进兵地融合发展;如何适应发展新要求,加强建设屯垦戍边新型团场建设等等诸多问题,在国际国内环境发生急剧变化的时代大背景下,给我们提出严峻的考验,亟待我们去研究解决。

^①兵团党委党校.戈壁惊开新天地[J].兵团建设,2004,(9~10):22.

一、兵团行政管理体制改革与法制建设问题

兵团在行政管理体制方面存在行政管理部门的行政审批和许可过多、过细的问题,行政执法权利多头重复、交叉、相互矛盾,行政管理部门的裁量权太大,权力没有得到有效制衡等。同时,兵团由于其独特的地理位置和形成历史,又存在行政管理体制高度集权,行政管理计划色彩浓厚,行政管理体制缺乏监督等方面的问题。

现阶段,深化行政管理体制改革既是中国经济体制改革与政治体制改革的结合点,也是中国各项改革的关键点。为更好地适应新形势下兵团经济和社会发展的需求,逐步解决兵团现有行政管理体制中存在的突出问题,增强行政管理的活力,为发展壮大兵团、致富职工群众提供体制保障,有必要对兵团行政管理体制改革问题进行研究和探讨。

另外,虽然党中央、国务院、中央军委对兵团的成立、地位、制度、授权、发展等先后颁布过一系列命令、决定等规范性文件,但没有系统全面地为兵团制定专门的法规和条例。兵团需要党和国家对政策进行协调,制定一系列法律制度来确定兵团的法律地位。

二、兵团特殊体制与社会主义市场经济相适应的问题

以胡锦涛总书记为核心的中共中央领导集体在新世纪提出了科学发展观,标志着党的发展理念出现了一个新的飞跃。兵团也要在新世纪新阶段贯彻落实科学发展观。而兵团要想深入贯彻落实科学发展观,就必须进一步探索和完善屯垦戍边的历史使命同社会主义市场经济相一致的路子,逐步建立和完善符合兵团实际的体制机制,以适应社会主义市场经济体制。但是,兵团逐步建立和完善符合兵团实际的体制机制仍存在一些矛盾和问题。

具体说来,这些矛盾和问题表现在:

一方面,市场经济条件下兵团发展存在的问题:经济发展方面存在着兵团经济发展同比增速缓慢;职工收入增长缓慢;产业结构有待优化升级;团场职工逐年减少、职工队伍素质下降;固定资产投资缺乏与非生产性投资比例过大并存等问题。兵团行政管理方面存在着团场基本经营制度不健全;行政机构臃肿庞杂等问题。兵团资源配置方面存在的问题:兵团行政机构人员过多、财政负担较重;资源配置方式落后、资源未充分利用等问题。

另一方面,兵团特殊体制存在的问题:部分管理干部思想未解放;兵团行政管理制度本身的缺陷;兵团计划控制性太强、行政管理权力过于集中等。

三、兵团新型工业化道路问题

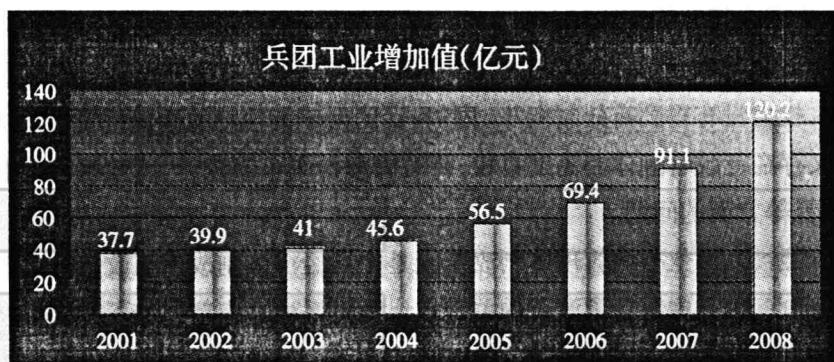


图 1-3 2001~2008 年兵团工业增加值变化图

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴(2009)北京:中国统计出版社,2009.

由上图可知,兵团从 2001 年到 2008 年工业增加值一直呈逐年递增趋势。但是,工业增加值占兵团 GDP 的百分比并不高。从工业内部看,结构不合理、技术水平落后、生产规模不经济、能源利用率低、环境污染严重、低水平的生产能力过剩、地区产业结构趋同等问题普遍存在;从产业结构看,兵团的三产结构,虽然二产和三产的比例有所上升,但上升幅度不大,一产依然占较大比例;从企业规模看,兵团目前虽已组建多家企业集团,但与全国的企业集团相比,带动力强的大企业太少;从信息化建设的基础条件看,兵团与内地在信息资源获取、掌握及运用信息技术水平方面有一定的差距,已形成了“数字鸿沟”;从所有制结构看,长期以来,兵团国有经济比重一直过大;从市场开发看,地区市场狭小且远离国内主市场,运输成本较高;从兵团产业化经营中的企业总体来看,兵团规模以上企业规模偏小,科技含量低,加工的产品多为资源型和传统型,档次低,输出的产品也多为初级产品,深加工转化能力低,尤其是棉花等大宗农产品基本上是输出原料,直接影响了经济效益等问题。

四、兵团城镇化发展问题

由于受分散经营的影响、体制的约束和经济发展的制约,兵团小城镇建设明显落后于自治区和内地,小城镇发展的潜力受到诸多限制,存在一些问题:规模小,发展不平衡,城镇布局分散;团场小城镇的基础设施、公共设施、社会化服务设施还不完善;规划滞后,管理力度不够,建设秩序混乱;小城镇产业结构趋同,地方特色不鲜明;小城镇建设资金来源渠道单一,投入不足,且受地域、环境制约明显;小城镇生态环境破坏和污染加剧等。

五、兵团人力资源问题

兵团人力资源存在的问题是：部分团场职工收入增速缓慢，负担较重，不利于兵团人力资源充分发挥积极性和主动性；人力资源教育质量不高；人才开发投入宏观上虽有所增加，但与同期其他行业相比偏低；人力开发投入与回收不成正比，人才工作机制不完善，以至于人力资源开发效益不高；兵团人力资源“过剩”与“短缺问题”同时共存，科技人才流失严重；人力资源整体素质偏低，需要进一步提高等问题。

六、兵团新型团场建设问题

屯垦戍边新型团场建设是兵团党委以科学发展观为指导，依据建设社会主义新农村的具体要求，从兵团全面建设小康社会、构建和谐兵团，巩固屯垦戍边千秋大业的战略高度，结合兵团实际而提出来的。团场是兵团屯垦戍边的基础，也是屯垦戍边的主体。团场发展的好坏，关系到兵团屯垦戍边使命的完成，关系到兵团在新疆“三大作用”的发挥，关系到兵团党委提出的“在西北地区率先实现全面建设小康社会”和“在西部地区率先实现农业现代化”等战略目标的实现。因此，新型团场建设问题就成为兵团工作的重中之重。但是，目前存在的问题是：

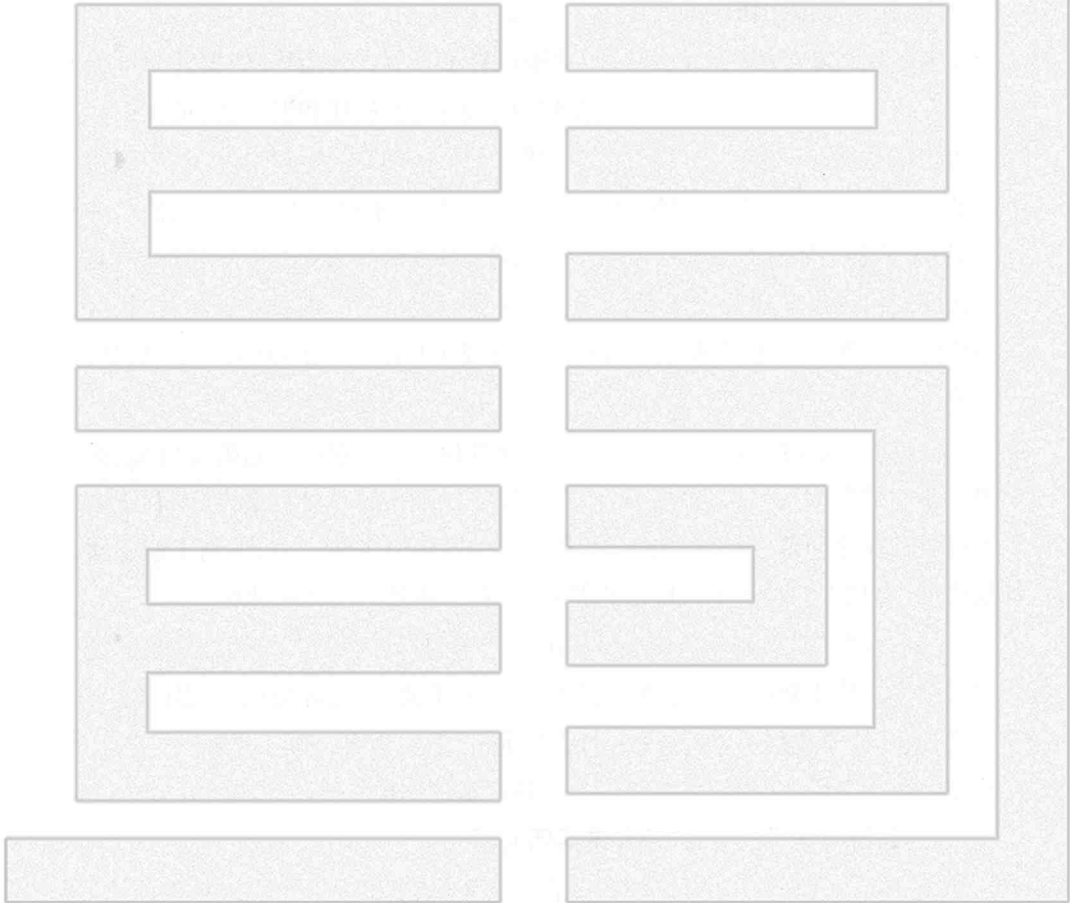
一方面，农业结构不合理，农业产业化进程缓慢。农副产品附加值低，兵团农业的综合效益不高；团场二、三产业发展以及城镇化进程缓慢，不利于推动农业产业化经营，延长产业链，不利于吸纳团场富余劳动力，不利于职工增收致富，不利于缩小团场与城市的差别，不利于调整兵团产业结构。

另一方面，南疆各师新建团场和困难团场的发展问题。大部分新建团场和困难团场位于新疆西南边陲，地理位置十分重要，但是环境比较封闭，生态环境脆弱，沙漠化程度大，水资源制约严重，自然灾害多，产业结构不合理，基础设施建设滞后，这些问题制约着南疆各师新建团场和困难团场的发展。

七、践行科学发展观，构建和谐兵团问题

兵团应当创新社会管理体制，整合社会资源，提高社会管理的服务水平。健全党委领导、行政推动、社会协同、公众参与的社会管理格局，在服务中实施管理，在管理中体现服务，为构建和谐兵团起到积极的促进作用。但目前存在的问题是：第一，中央对兵团提出发挥“三大作用”的任务，但兵团的现状与发挥“三大作用”还存在着一定的距离。新的历史条件下，如何发挥好“三大作用”以及如何正确理解“三大作用”之间的关系，驾驭全局、领导科学发展、解决复杂矛盾、开展群众工作、服务国家和新疆工作大局等方面的能力还需要提高，领导体制和工作机制在适应发挥“三大作用”的要求上有待改进和加

强,党员干部还存在理想信念不坚定、使命意识、党性意识、服务意识不强等问题。第二,构建和谐兵团,必须处理好“三大关系”,即屯垦与戍边的关系、特殊管理体制与市场机制的关系和兵团与地方的关系。第三,兵团不断加快循环经济推进的步伐,坚持资源开发和节约并重,促进环境保护和经济社会协调发展,环境污染和破坏生态环境的趋势有所减缓。但也必须清醒地看到,兵团的生态文明建设还面临着不少新情况、新问题。一些长期积累的资源环境问题尚未从根本上解决,环境压力日趋增大,生态保护形势依然严峻。



第二章 新疆兵团行政管理体制改革与法制建设

党的十七大报告指出：“加快行政管理体制改革，建设服务型政府。行政管理体制改革是深化改革的重要环节。要抓紧制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制”，“加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制”。^①兵团作为具有一定行政管理职能的党政军企合一的特殊社会组织，以党的十七大精神为指导，加快行政职能转变，积极推进行政体制创新，既是兵团适应当前中国加入世贸组织后国际经济一体化进程中合作与竞争的需要，也是全面贯彻落实科学发展观，促进社会和谐，深化兵团经济体制改革和管理体制改革的必然选择。

第一节 新疆兵团行政管理体制现状及存在问题

一、新疆兵团的行政管理体制

兵团实行党政军企合一的管理体制：“党”是指兵团建有各级党组织，发挥着对兵团各项事业的领导核心作用；“政”是指兵团设有行政机关和司法机关，拥有部分政权职能，自行管理内部的行政、司法事务；“军”是指兵团设有军事机关和武装机构，有着一支以民兵为主的武装力量，承担着打击“三股势力”、维护新疆稳定、巩固祖国边防的任务；“企”是指兵团具有部分企业性质，对外可使用“中国新建集团公司”的名称，下属一批农工交建商企业，承担着经济建设的任务。兵团党政军企的机构和职能在很大程度上是合一的，这种结合的基础或载体是企业。

（一）建立在部队集体转业的基础上

兵团是从部队集体转业而来，军队的特征在兵团管理体制上体现得较为明显。从1949年10月人民解放军进军新疆，到1953年5月驻疆部队整编为

^①中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编[Z].北京：人民出版社，2007：31.

国防军和生产军两部分,再到1954年10月生产部队集体转业组建生产建设兵团,兵团虽然逐步脱离了正规军的序列,但军队的组织形式仍然保留着,兵、师、团、连的建制是部队的编制方式,兵团内部以民兵为主的武装力量还承担着部分维稳戍边任务,兵团有着很强的军队特征。军队具有的权力集中性、等级严格性、高度强制性、集体至上性等特征,这些特征给兵团管理体制留下了深刻的影响和痕迹。如军队的权力划分是按严格的等级自上而下进行的,是金字塔型的权力配置,维系这种权力等级的“下级服从上级”、“军人以服从为天职”的组织纪律相应也较严格,反映在兵团管理体制上,就是兵团的部队色彩很浓,不仅履行着“准军事组织”的部队职责,而且管理体制上存在着高度集权、绝对服从和权威意识,容易造成兵团民主法治观念淡薄和民主管理缺乏。

(二)由屯垦戍边任务的多重性决定

历史上屯垦的最初目的是满足边疆塞外的军事需要,抵御外敌入侵和边境叛乱,维护国家统一和边疆安宁。实践证明,现代屯垦在统一国家、巩固边防、增强民族团结、促进当地经济社会发展等方面都发挥着重要作用,是兴边稳边、实边戍边的重大战略举措。所以新中国成立后,党和国家把屯垦戍边的历史使命赋予兵团,要求兵团开发建设边疆、保卫边疆,努力为促进新疆经济发展、增强民族团结、维护社会稳定和巩固祖国边防作出新贡献。兵团屯垦戍边的历史任务集经济、政治、军事、社会等多重职能于一身,任务的多重性决定了兵团必须实行党政军企合一的复合性管理体制。

二、新疆兵团行政管理体制的基本特征

(一)准军事性建制

从创建来看,兵团主要是由部队转业官兵组成的,为适应屯垦戍边的需要,编制上一直保持着兵、师、团、连的军事序列,保留着人民解放军完备的政治工作结构和政治工作制度。这种准军事性建制,是兵团屯垦戍边的特殊职能所决定的,是兵团政治任务优先于经济发展的特殊发展要求所决定的。一方面,以部队形式组织职工有利于政令畅通,有利于增强职工的纪律性和集体观念,使兵团有能力在艰苦的环境和条件下进行大规模集团性开发,做好一般地方组织做不好的事。另一方面,严密的军事化组织,劳武结合,亦民亦兵,使兵团具有鲜明的集中统一性,确保了兵团戍边职能的行使。这种组织结构优势,通过国家组织和意识形态上对社会的强力渗透,实现政治共同体的政治整合。这种力量非常强大,人们有着共同的目标、共同的信仰、共同的意识形态,外力是很难将这样一个整体分离开的。在以计划经济为特征的第一

次创业时期,主要表现为兵团能够发挥部队无私奉献的精神,在恶劣的环境下实现艰苦创业,在以市场经济为基本特征的第二次创业时期,则突出表现为兵团具有办大事的能力和机制,能够很好地发挥集团优势,集中一切可以利用的资源,以规模优势开发产品和开拓、占领市场,提高竞争力。

从1990年起,根据形势发展的需要,国务院批准兵团的国民经济和社会发展纳入国务院有关部门计划,实行计划单列,兵、师两级实行政府建制,履行政府职能,进一步理顺了兵、师两级与自治区同级政府机关的关系,明确了兵团各级组织的职能,为兵团发展提供了制度保障。

(二)社会化服务体系的职能完备

兵团的社会事业体制是兵团体制的重要组成部分,它支撑着兵团屯垦戍边事业的发展,是兵团经济可持续发展的基本保证。现在,兵团已经形成了多门类、多学科、具有兵团特色的中小学教育、大中专教育、成人教育、职业技术教育和职工全员教育体系,形成了比较完备的兵、师、团、连科技网络体系,建立了多层次、多功能的医疗保障体系,广播电视、群众体育、武装建设、法制建设、城镇建设等社会事业体制已经全面建立。兵团体制在突出“兵”的特点的同时,有自成体系的公安局、检察院、法院、劳改局、武警部队、预备役师、民兵,有现代装备的175个农牧团场和几百个独立核算的工交建商企业,有教育、医疗、科研、文化艺术、金融保险等机构,实行计划单列,在自治区的授权下行使一定的行政、司法管理职能,以整体向国家和自治区负责,把屯垦职能和戍边职能有机结合起来,形成寓兵与民、劳武结合、和战结合的特殊体制。这种特殊的运转机制职能作用,便于政令发布、信息流转,有利于组织协调和提高运行效率。对兵团实现第一次创业发挥了巨大的推动作用。在党的十四大以来建立和健全社会主义市场经济体制的过程中,这种体制特性爆发出新的活力,使兵团完成了自治区地方政府难以完成的经济发展任务。近年来,兵团在创建棉花品牌,开拓棉花市场中,就充分利用了这一优势,及时调整播种品种和播种面积,实施严格的质量管理标准体系,做到了地方生产所不能达到的生产流程和产品质量管理要求,使兵团棉花在国际国内市场上享有良好的声誉。

三、新疆兵团行政管理体制的作用

兵团行政管理体制的最大优势就是集中统一、权威高效、上下贯通,能够集中力量办大事,有利于保证屯垦戍边任务的完成,具体体现在以下几个方面。

(一)有利于应对各种突发事件

民族团结和社会稳定是兵团和新疆经济社会发展的前提和保障。认真落

党的民族政策和有关法律法规,大力发展民族地区经济、文化和社会事业,巩固和加强民族团结,促进各民族和睦相处、共同发展。全面贯彻党的宗教政策,依法加强对宗教事务的管理。加强基层政权建设,强化维护社会稳定的各项基础性工作。提高政法系统装备水平,严密防范和严厉打击境内外“三股势力”的渗透破坏活动,加强社会治安综合治理,切实维护国家安全。党政军企合一、权力高度集中的准军事化管理政令统一、指挥命令上下贯通、权威高效,有利于提高兵团应对战争、暴乱、分裂等各种突发事件的部队效能,特别是在反对民族分裂主义分子制造的暴乱、叛乱斗争中,兵团一声令下、召则即来、来则能战、战则能胜,有利于发挥兵团在应对民族分裂突发事件中的战斗队作用。

(二)有利于大规模开发建设边疆

在条件艰苦、环境复杂的边疆少数民族地区从事大规模的开发建设,这些地方的艰苦性和战略性都决定了单纯依靠社会力量进行开发是不够的。通过兵团这种组织形式和管理体制,有利于动员组织内地大批人力参加边疆地区的社会主义建设,有利于推广应用先进的科学技术,有利于高标准、高效率地进行经济建设,有利于发挥生产建设突击队的集团优势、规模优势。

(三)有利于培养造就高素质的屯垦戍边队伍

兵团管理体制中保持着许多部队的光荣传统,如重视思想政治工作,严格组织纪律,加强技术技能培训等,这种部队式的管理有利于把来自全国各地的知识青年和其他各类支边人员改造、锻炼成为具有较高思想政治素质、生产技能和军事素质的屯垦戍边队伍,有利于培养塑造兵团人热爱祖国、无私奉献、勇于牺牲的革命英雄主义精神。

(四)有利于降低成本,提高管理效率

兵团寓兵于民、寓军于民,劳武结合、以劳养武,是低成本开发建设边疆和保卫边疆的有效形式。党政军企合一,虽然理论上讲有不同的职能划分,但在屯垦戍边的实践中,多重职能是紧密联系在一起,而且越到基层,各种职能越是交织在一起,很难分开。兵团几套班子、一套人马,决策权、执行权议行合一,这是适应屯垦戍边需要、节约管理成本、保证指挥高效的管理模式创新。

兵团特殊的管理体制是形成兵团组织化程度高、集团化特点突出、劳动者整体素质相对较高、能够集中力量办大事“四大优势”的重要体制保障,对履行好屯垦戍边历史使命具有独特的重要作用。在发展社会主义市场经济的新时期,在坚持兵团性质、地位、作用和使命不变的前提下,要积极探索兵团特殊体制与社会主义市场经济体制相适应的有效途径和方式。

四、新疆兵团行政管理体制存在的问题

过去兵团依靠意识形态控制、组织控制达到了高度的整合,使兵团人在这种情形下迸发出无比的热情,使兵团事业有了较大的发展。应该说兵团通过这种特殊体制实现了它的一致性,实现了屯垦戍边。但是在市场化的时代,体制内的组织控制难以完全承担屯垦戍边的使命,高度的集权性管理体制暴露出了许多弊端:

(一) 行政管理部门职能划分不清

兵团党政军企合一的复合型体制是适应兵团“三个队”“四个力量”的多重功能目标而设置的,是完成多重功能目标的有效载体,并且,这种党政军企合一的复合型体制贯穿兵、师、团、连各级机构,从而使兵团体制中的行政管理制度、经济管理制度、社会管理制度和军事管理制度等多种制度在各个管理层次上都重叠在一起,相互摩擦碰撞,互相牵制抵消,使经济运行难以提高效率。这种复合型体制,既有经济职能又有行政职能,既是市场主体又是行政主体,混杂在一起的后果必然就是相互扯皮,无法适应市场经济的需要。有些职能有,有些职能又没有,无法对具体事务进行有效管理。例如作为版权登记的机关版权局,兵团就未设置,不利于版权的归口管理,而侵犯版权的行为得依靠其他部门像文化广电局、公安部门的执法才能得到保护。

(二) 行政管理体制高度集权

高度集权在整合方面有其优势,但与此相应地也产生了一些弊端。兵团各级党委的决策权、履行部分政府职能的行政管理权、兵团武装力量的指挥权、国有企业的经营管理权很大程度上是合一的,权力高度集中,而且主要集中于党政领导班子主要负责人。兵团没有人大,权力的获得缺乏民主的环节;兵团没有政协,权力的行使缺少相应的监督。在高度集权的管理体制下,组织内部过多强调的是集中统一、集体至上,缺乏相应的民主意识和民主氛围,缺乏自由度和灵活性,缺乏个性的张扬。广大职工群众的民主权利也往往取决于领导机关和领导干部的民主意识、民主作风,缺乏民主制度化的根本保证,容易因人而变、因时而用。这就势必造成上级给你民主管理的权利、领导让你行使民主管理的权利,广大职工群众才有民主管理的权利,民主管理成了领导机关和领导干部的一种恩赐,而不是广大职工群众本应享有的民主权利。民主不够或民主缺乏,党委集体领导、集体决策就难以发挥有效的作用,广大职工群众民主参与重大决策的权利也难以得到完全落实,决策的民主化科学化就难以得到真正的保证。权力高度集中、缺乏决策的民主化科学化,容易导致决策的失误,而且一旦决策失误在短时期内又难以得到有效制止和纠正。

(三)行政管理计划色彩浓厚

兵团作为国家重要的粮、棉、油生产基地,经济发展本身带有很强的计划性,加之准军事化的组织形式又不断强化着计划经济,使得兵团经济管理主要是用计划手段配置资源,用行政命令管理经济,依靠高度的计划控制和集中管理来完成上级下达的各项任务。种植什么、种植多少不是由农户们根据市场来进行自我选择,而由师、团等通过计划来安排农业生产,剥夺了农户们自主生产的积极性,对于农业生产的成果——农产品,农户们也没有太多的自主销售的权利,他们只能根据计划由团场进行收购,这样整个市场的波动似乎与他们无关,他们却又身处于这个市场之中,市场自然就会影响他们对农业生产的热情,他们既想摆脱计划管理体制对他们的控制,又不愿放弃体制带给他们的利益。

(四)行政管理体制缺乏监督

兵团拥有部分政府职能,但不是一级政府,除石河子、五家渠、阿拉尔、图木舒克四个市外,没有人大和政协。有关兵团国民经济和社会发展计划等重大问题无需经过人大审查和批准,也无需征求政协意见,主要由党委和行政研究决定。兵团的行政行为不能受到人大、政协的民主监督。兵团特殊体制下,民主监督与新疆和内地省区相比就缺少一块。在民主监督还不到位、不完善的情况下,如果主要领导的民主意识、民主作风不强,集体领导的作用发挥得不好,兵团管理工作中极易产生漠视民主的长官意志、个人说了算、家长制、一言堂等问题。相对集中的权力和简单粗暴的作风加在一起,又不能受到有效的监督制约,势必影响和制约着兵团民主管理的制度化、规范化和程序化。

第二节 新疆兵团行政管理体制改革和创新

经过三十年的改革开放,“兵团社会经济生活已经发生了广泛而深刻的变化,屯垦戍边事业的行政环境也发生了根本的变迁”。^①在兵团改革开放的进程中,兵团行政管理的体制、管理方式和管理手段的改革和创新始终没有停止过,并且取得了多方面的成就,管理职能的转变取得了一定的进展,以间接手段为主的适应屯垦戍边发展的宏观调控体系框架初步建立,政企关系有了一定程度的改善,培育、规范和监管市场体系取得一定突破,兵团行政在促

^①刘国军.与时俱进 推进兵团行政体制创新[J].农村(农场)改革与发展,2003,2.

进兵团经济和社会协调发展的职能有所加强,管理方式逐步向国际惯例靠拢,这些都是看得见的变化和进步。但是我们也必须清醒地认识到,与兵团特殊社会组织承担着特殊使命的发展需要相比、在计划经济条件下形成的旧的行政管理职能配置和组织体系已远远不能适应兵团改革开放、加入世贸组织和屯垦戍边实践发展的形势和需要。

一、兵团行政管理体制改革和创新的意义

兵团行政体制改革和创新的意义体现在以下几个方面:

第一,兵团行政体制改革和创新是兵团社会各项事业发展和变革的先导,对兵团其他方面的创新具有推动和扩散作用。行政体制创新,显然已成为兵团社会经济各项事业发展的催化剂。行政体制创新的广度和深度以及行政体制创新的运用程度,直接影响着兵团社会经济的发展 and 进步。只有敢于创新、善于创新,才能积极推进兵团的理论创新、体制创新、科技创新和其他各方面的创新,有效解决屯垦戍边实践中遇到的新问题,推动兵团改革开放和社会各项事业不断向前发展。

第二,兵团行政体制改革和创新是兵团政治文明建设的具体体现,是推进兵团民主政治建设进程的制度保证。兵团行政体制创新从兵团这一特定体制的实际出发,积极探索建立与社会主义民主政治相配套、与社会主义市场经济体制相适应的、具有兵团特色的行政管理体制,是兵团适应全面建设小康社会,加强民主政治建设的重要组成部分,更是与时俱进,开拓创新,深化改革不可缺少的前提和保障。

第三,兵团行政管理体制改革和创新将有助于提高兵团行政管理水平和行政效率。以转变管理职能为核心,以建设适应屯垦戍边事业发展的现代行政组织结构和运行机制为载体,实现政企分开、政事分开和政社分开。按照权责一致的原则,调整组织结构和职责权限,逐步建立起结构合理、运转协调、管理科学、行为规范、公正透明、廉洁高效的具有兵团特点的行政管理体制,努力推进兵团依法规范行政、高效优质行政、民主透明行政和清正廉洁行政。只有这样,才能有助于推进兵团行政决策的规范化、科学化和民主化,提高行政管理的透明度。

二、新疆兵团行政管理体制改革和创新的基本思路

新疆特殊而又重要的战略地位决定了兵团在新疆的特殊地位和作用,新时期新疆在全国发展稳定大局中的战略地位,更加突出决定了兵团在新疆发展稳定大局中的地位 and 作用。兵团作为新疆的一个重要组成部分,作为在维护新疆稳定和国家安全、开发建设新疆方面具有许多独特优势的特殊社会组

织,作为开发建设新疆、维护新疆稳定和安全的一支可靠的重要力量,面对新时期维护新疆稳定和加快新疆发展的新形势、新任务,兵团屯垦戍边、保卫边疆、巩固边防、维护国家统一的责任更加重大;增强民族团结,打击和防范“三股势力”,维护新疆稳定和国家安全,保证各族人民安居乐业的政治任务更加繁重;加快发展、繁荣边疆、造福人民的历史使命更加紧迫。完成这些任务,要对兵团的组织体系进行改革。但是,兵团屯垦戍边的历史任务集经济、政治、军事、社会等多重职能于一身,任务的多重性决定了兵团必须实行党、政、军、企合一的复合性管理体制,因此,兵团的行政管理体制改革,必须在兵团党、政、军、企合一中考虑。

(一)坚持解放思想、实事求是、与时俱进、开拓创新

兵团是以一种特殊体制履行特殊使命的特殊社会组织,这种组织在当今世界极其罕见,甚至可以说是中国仅有,世界唯一。在当前发展社会主义市场经济的情况下,这一特殊组织遇到了很多特殊的困难和问题,解决这些问题没有现成的、同类的经验可资借鉴,只能通过自身艰辛的探索 and 大胆创新走出一条新型屯垦戍边道路加以解决,因此必须坚持解放思想、实事求是、与时俱进、开拓创新。只有坚持这一原则,才能开辟出一条适应当前形势和任务要求的、符合中国国情和新疆区情的、独具兵团特色的新型屯垦戍边之路。

(二)正确处理与中央和自治区的关系

兵团是中央直属单位,在国家实行计划单列,又是新疆维吾尔自治区的重要组成部分,接受中央和自治区双重领导。兵团作为党政军企合一的特殊组织,在当前国际国内新形势下特别是发展社会主义市场经济条件下,走新型屯垦戍边道路遇到许多特殊的困难和问题,解决这些问题,主要依靠兵团自身的奋发努力、开拓创新,另一方面,也需要中央和自治区加大对兵团的支持力度。因此,兵团必须正确处理与中央和自治区的关系。在开创新型屯垦戍边道路的过程中,兵团要自觉接受自治区党委和人民政府的领导,努力理顺与中央各有关部门的关系,经常向中央各有关部门和自治区党委和人民政府汇报请示工作,主动争取它们的理解和支持。中央各有关部门和自治区党委、人民政府也一定会从战略高度认真研究解决兵团在改革和发展中遇到的困难和问题,支持兵团走新型屯垦戍边道路。

三、新疆兵团行政管理体制改革和创新的基本途径

兵团“十一五”规划里明确提出,“加快行政管理体制改革,强化经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能,提高管理与服务水平。推进兵、师、团三级管理体制创新,合理划分兵、师、团经济社会管理职责和权限,形成责

权分明、运行高效的管理模式”。^①兵团行政体制改革和创新是兵团社会各项事业发展和变革的先导,是壮大屯垦戍边实力的推动力量。兵团行政体制创新的广度和深度,直接影响着兵团社会经济的发展。兵团行政体制创新要明确价值目标,并把握住重点解决的问题。

机构确定和职能转变是兵团行政管理体制改革的中心环节。推进兵团行政体制创新必须:

一方面,确定兵团行政机构,优化兵团行政管理体系。按照建立和完善市场经济体制的要求,遵循精简、统一、效能的原则,调整和优化兵团现有机构设置的格局,形成市场经济条件下功能规范、运转协调、廉政勤政、精干高效的行政管理体系。消除机构设置过多、分设过细、结构不合理等弊端,把综合经济管理部门改组为宏观调节部门,强化适应市场经济发展需要的宏观管理、社会保障、资源环境保护和国有资产监管职能,并建立健全自身管理和客体管理两个方面的法律体系,实现管理职能、机构、编制、程序的法制化。建立决策与执行相对分离的管理机构,改变决策与执行权限不清,缺乏制约和效率偏低等积弊,不断完善管理机制。划分不同层次、不同形式的组织,确定其性质,充分保障农工的合法权益是组织整合的最佳途径。

另一方面,科学准确界定兵团管理职能。以观念转变为前提,由传统管理向现代管理转变,由直接干预的管理理念向公共管理转变,由统揽一切的管理向科学治理和公共服务转变,加快实现由“全能行政”向“有限行政”的转变,通过改革管理方式,建立和完善适应新形势的行政管理体系,重点加强兵团的行政、社会、军事综合管理职能,保持辖区社会安定团结,依法行政、依法管理内部各项事务。

除此之外,兵团还要做好以下几方面工作:

一是改革和完善兵团决策机制。按照党的十七大的要求,要建立和完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制,推进兵团行政决策的科学化和民主化。兵团应完善和规范政策的制定规则和程序,建立与职工群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度,增加政策制定过程的透明度和广泛参与度,完善专家咨询制度,实行决策的论证制度和责任制,通过规范和完善机制,避免政策的随意性和盲目性,提高政策的科学性、稳定性和权威性。

^①兵团发展和改革委员会.新疆生产建设兵团国民经济和社会发展第十一个五年规划[Z].新疆生产建设兵团发展和改革委员会,2007,15.

二是深化兵团行政审批制度改革。行政审批制度改革是当前兵团行政体制创新和管理职能转变的重要突破口。兵团现行的审批制度具有审批事项过多过滥,审批的自由裁置权过大,审批效率低下,审批行为不规范,甚至出现滥用职权、消极腐败的现象,行政审批制度的改革势在必行。按照党的十七大“加强行政执法部门建设,减少和规范行政审批,减少政府对微观经济运行的干预的要求”。^①兵团要逐步建立科学合理的审批管理机制,规范高效的审批运行机制,严密完善的审批监督制约机制,力求在制度创新、机制创新和解决实际问题上有所突破,要建立健全审批程序,增强审批透明度。要完善行政审批责任追究制度,加强对审批机关不正确履行监督职责或违规审批等行为的责任追究,切实解决行政审批有权无责的问题。

三是规范兵团行政管理部门与社会中介组织的关系,大力发展社会中介组织。培育和发展行业协会等社会中介组织是兵团管理体制创新和改革的重要内容。兵团管理体制创新和管理方式的转变,也为行业协会和社会中介组织的发展提供了广阔的空间和良好的社会条件。因此,大力培育和发 展资产评估、质量论证、政策咨询决策服务等机构,逐步将兵团社会管理职能的具体组织和运行工作转移到社会中介组织,并建立健全相应的行业协会组织,改变以往重监管、轻服务的行政本位思想,建立兵团与社会中介组织的合作伙伴关系,充分发挥其在市场建设中的服务、沟通、桥梁和监管作用,维护公平的市场竞争秩序,为兵团适应市场经济的发展服务。

四是加快兵团电子政务建设,提高管理的现代化水平。电子政务建设已成为当前行政改革的重要推动力量。兵团电子政务建设将有利于提高兵团行政的监管能力、办事效率和公共服务水平,同时还能带动兵团企业和社会信息化的发展,是兵团实施以信息化带动工业化不可或缺的重要方面。因此,推进兵团行政体制改革,要特别注重运用先进的信息技术,立足兵团实际,加快兵团电子政务建设,促进政务公开,提高行政效率,降低行政成本。要建立信息共享与互助传递机制,提高政策决策参与的广泛性,执政的透明度,以电子政务建设推动兵团行政体制创新,努力提高兵团行政管理的现代化水平。

五是提高公务员队伍的整体素质,为兵团行政体制创新提供人才保证。兵团行政体制创新对兵团公务员的素质和管理水平提出了新的挑战。公务员是兵团行政职能的承担者,行政行为的实施者,也是行政体制创新的重要实践者。他们的创新意识、创新能力、综合素质和道德品质状况,直接影响着兵

^①中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编[Z].北京:人民出版社,2007:31.

团行政体制创新的进展和推行。兵团需要通过加强制度建设,规范公务员行为,促进公务员依法行政,通过加强素质建设,不断提高公务员队伍的整体素质和工作能力,提高他们的创新意识和创新能力,确保他们自觉成为学习和实践“三个代表”重要思想的模范,成为勇于解放思想、与时俱进的模范,成为勇于实践、锐意创新的模范,发挥他们在兵团理论创新、理论宣传、理论引导、制定政策和执行决策中的重要作用。

六是加强对行政管理部门的监督。兵团可以尝试建立兵团人大和政协,通过建立人大—政协—行政部门之间的制约机制使兵团行政、执法与部门利益相分离,解决决策部门权力过于集中问题,从而加强对兵团行政管理部门的监督,加快实现兵团与地方关系的对接与融合。

第三节 新疆兵团行政管理体制改革创新模式

兵团始终按照党中央、国务院的要求,坚持以转变职能、理顺关系、明确职责为重点,不断推进行政管理体制改革的,并在行政管理体制模式等方面进行积极的探索和实践。

一、“师市合一”模式

(一)什么是“师市合一”模式

兵师两级要按照精简、效能、统一的原则,加快落实中编委批准的兵团机构改革方案,重点精简机构,理顺机关部门财权、事权关系,解决职能交叉的问题,推进行政审批制度、财务管理制度和干部人事制度改革,规范工程项目招投标,实行行政机关集中采购,要真正把职能转到经济调节、市场监察、社会管理和公共事务上来。目前,兵团的组织体系建构更要服从、服务于这种需要,通过自身经济体制和政治体制的改革,促进兵地关系的融合和协调发展。而兵团行政体制改革创新也不乏成功的范例。无论从理论研究还是实践发展的角度来看,以农八师为代表的“师市合一”模式在某种程度上体现了兵地组织关系的对接与协调。

所谓“师市合一”模式,是指兵团的农业建设师的党委、纪委及其工作机构和行政工作机构,与在这些师所在地设立的新疆维吾尔自治区直辖县级市的党委、纪委及其工作机构和政府工作机构,实行一个机构、两块牌子的(另有规定的除外)管理体制模式。“师市合一”模式是1981年兵团及所属农八师恢复后由1979年开始在石河子实行的“企市合一”(石河子农工商联合企业和石河子市管理机构合一)模式直接演变而来的。农八师和石河子市合一的

管理模式即“石河子模式”是最早的“师市合一”模式,也是这种模式的最典型代表。2004年,按照“石河子模式”在农一师、农三师、农六师分别挂牌成立的阿拉尔市、图木舒克市、五家渠市,实行的也是这种管理模式。

(二)“师市合一”模式的出现充分体现了中央对兵团的高度重视,是中央、自治区和兵团创造性智慧的结晶

“师市合一”模式的出现充分体现了中央对兵团的高度重视,是中央、自治区和兵团创造性智慧的结晶。“师市合一”模式兼顾了地方和兵团的利益,对兵团和地方的发展都有促进作用。

一是促进了兵团和自治区的城镇化。

二是使设市的师取得了完备的政权职能,促进了这些师的经济发展和改革开放。

三是避免了师市管理机构分设带来的兵地之间的摩擦和矛盾。

四是节省了管理成本,提高了行政效率。

五是促进了区域经济的协调快速发展,实现了兵地双赢。

比较农七师和农八师,奎屯市和石河子市上世纪90年代以来的经济增长速度,很能说明这一点。奎屯和石河子同处于天山北坡经济带,两地相距约100公里,原先都是人烟稀少的不毛之地,同时分别由农七师和农八师开发建设,1975年兵团体制撤消后于1976年同时建立县级市。兵团恢复后,奎屯地区实行师市管理机构分设体制,石河子地区实行师市管理机构合一体制。近十几年来的GDP的年均增长速度,农八师高于农七师,石河子市高于奎屯市。一个重要原因是:农七师有资源优势和企业优势而没有行政机关优势,制约了农七师经济的发展,尤其是制约了农七师师部地区亦即奎屯部分市区二、三产业和非公有制经济的发展及招商引资力度,因为农七师无工商管理 and 税收权,没有地方财政收入,故而积极性不高。而奎屯市虽然有工商管理、税收和地方财政的优势,但缺乏丰富的资源尤其是土地和农副产品资源,这些资源大部分由农七师掌握,用于自身经济的发展,因而奎屯市经济的发展也受到很大制约。相反,农八师和石河子市由于实行“师市合一”管理体制,师和市的优势互补,两者相得益彰,相互促进,共同发展。这表明,在类似石河子和奎屯这样几乎完全由兵团开发建设起来、土地和企事业单位绝大部分为兵团占有或所有的地区建市,实行“师市合一”模式比“师市分离”模式更有利于当地经济的发展。今后这类地区建市,应尽可能采用这种模式。

(三)“师市合一”模式在实际推行中还有一些需要妥善解决的问题

近几年来,“师市合一”模式在实际推行中,还有一些需要妥善解决的问

题:一是妥善处理师和市的关系。要认清师的职能与市的职能的区别,既要充分发挥师的优势,又要充分发挥市的优势。特别要强化市的意识,充分发挥市政府的特殊职能,谨防以师代市。二是妥善处理师市与兵团和自治区的关系。要认识到“师市”既是兵团下辖的师,又是自治区直辖的市,虽然主要接受兵团的领导,同时又要接受自治区的领导,“师市”的发展既要纳入并服从兵团的经济社会发展计划和规划,又要纳入并服从自治区的经济社会发展计划和规划,城市的发展尤其要这样。三是自治区要加强对“师市合一”的市的领导和指导,加大对这些市的支持和扶持力度,对一些发展速度较快、发展空间受限的市应及时调整其行政区划,甚至可将其升格为地级市。四是将“师市合一”的市“主要由兵团管理”的现行做法,以具有法律效力的形式加以确认并使之具体化。

二、团场改革“场镇合一”模式

以兵团第一个“场镇合一”模式——北泉镇的设立为例:

所谓“场镇合一”模式,是指兵团所辖农牧团场的党委、纪委及其工作机构和行政工作机构,与这些团场所在地设立的建制镇的党委、纪委及其工作机构和政府工作机构,实行“一个机构、两块牌子”的(另有规定的除外)管理体制模式。1999年12月设立的石河子市北泉镇,就是实行的与农八师石河子总场管理机构合一的“场镇合一”管理模式。石河子总场是目前兵团唯一实行“场镇合一”管理模式的团场,也是这种模式最典型的代表。从目前情况看,“场镇合一”模式还仅限于在实行“师市合一”管理体制的师、市范围内实行,可视为“师市合一”模式的向下延伸或复制,扩展到地方行政区划范围内的团场还有一定难度。与“师市合一”模式有所不同,“场镇合一”模式下的镇由其所属的县级市管辖,而不是由更高一级的行政机关或其派出机关直辖。

石河子总场(北泉镇)“场镇合一”模式的出现,其意义已远远超出自身的范围。它的意义在于:第一,使设镇的团场取得了完备的政权职能,调动了团场调整产业结构和推进改革开放的积极性。第二,从实质意义上推进了团场小城镇建设,也推进了自治区的小城镇建设。第三,避免了场镇机构分设可能带来的兵地之间摩擦和矛盾。第四,比场镇机构分设行政成本低,行政效率高。第五,促进了地区经济的快速发展。

因此,在有条件的地方要积极推行这种模式。农一师阿拉尔市、农三师图木舒克市、农六师五家渠市等三个新建市所辖团场已具备条件,要加快推行这种模式。同时还要积极创造条件,同地方协商把这种模式推广到地处地方行政区划范围内的一些团场。这不仅有利于兵团发展,也有利于地方发展。目

前地方发展融合经济的积极性很高,也很开明,纷纷制定税分成等优惠政策以促进兵地共同发展;兵团应抓住这个机遇,与地方充分协商,尝试推行“场镇合一”模式。

在推行“场镇合一”模式的过程中,要注意妥善处理以下关系:

第一,妥善处理场和镇的关系。要认识到场的职能和镇的职能有很大的区别,既要充分发挥场的企业职能优势,又要充分发挥镇的行政职能优势。特别要强化镇的意识,充分发挥镇机关的特殊职能,防止以场代镇、以企代政。

第二,妥善处理师市和场镇的关系。一方面,要按照责、权、利相统一的原则合理划分师市和场镇各自的职责、权力、利益,要根据场镇履行的职责赋予其相应的权力,使其得到相应的利益,不能只要求场镇履行职责而不赋予其相应的权利。

第三,在地处地方行政区划范围内的团场推行“场镇合一”模式时,要妥善处理场镇与兵团的师和地方政府及其派出机关的关系。可以探索的一种形式是:在地处地方行政区划范围内的具备条件的中心团场或38个重点小城镇设立建制镇,实行“场镇合一”的管理体制,接受兵团的师和地方政府双重领导,以师管理为主、税收按地方县(市)与镇有关分税规定分配。换言之,就是仿照“师市”与兵团和自治区的关系来处理“场镇”与师和地方政府的关系。

三、中心团场的组建,是兵团体制改革的重大举措

兵团行政部门的改革可以选择将部门进行结构调整,撤销一些工作职能过于简单和规模过小的部,将一些机构予以合并。中心团场组建就是兵团尝试对部门进行结构调整的范例。

上世纪90年代,新疆兵团曾经对团场一级进行过改革,将大型农业机械卖给团场职工兴办家庭农场,同时团场职工还可以承包土地。这次改革的目的是精简机构、精简人员、加强小城镇建设、最终减轻农工负担。但是由于新疆兵团团场固定资产零乱、规模小而影响了其二、三产业的发展。

兵团党委从2004年开始,决定通过组建一批中心团场,对原有的团场管理格局和行政管理体制进行大胆改革,推进团场向规模化、集约化、市场化的方向发展。组建中心团场可谓是一个具有前瞻性的战略部署。为优化团场各种资源配置,促进小城镇建设,减少非生产性开支,减轻职工负担,2004年2月,兵团党委下发《关于兵团农牧团场机构改革的指导意见》,启动了中心团场改革。2005年7月,兵团党委又下发《关于加快推进中心团场建设工作的意见》,进一步明确中心团场实行一个团场党委、一套领导班子和一个团场机关的领导和管理体制,即只保留中心团场党委、中心团场领导班子和中心团

场机关,不再保留进入团场的团场党委、团场领导班子和团场机关。中心团场统一管辖辖区范围内的党群、社政、军事、司法和社会治安综合治理、土地管理和生产经营等工作。中心团场的组建将会对兵团今后可持续发展奠定更加坚实的基础,进而更好地履行屯垦戍边历史使命。

(一)中心团场的组建

兵团有关部门通过这次改革,合并设立中心团场,并且现在已经有了成功的典型。而中心团场作为法人实体,可以发挥资源的规模优势,更好地进行资源的整合与配置,理顺现代市场经济下的行政关系,为发展经济服务。兵团的团级单位除了团场外,还有农场、牧场等,一般统称为“农牧团场”,行政级别为县处级,团场编以数字番号。有些师实行“师市合一”体制,如石河子市,后效仿石河子模式建立的有五家渠市,图木舒克市等。兵团团场改革方式如合并、撤销、特殊设置等,整合各团场行政资源、人力资源、自然资源和社会资源,集中发展一批中心团场,都有其整合的作用和意义。

1. 建立奇台中心团场是兵团行政管理体制改革和机构改革的一项重大决策。

奇台中心团场 2004 年 4 月作为兵团中心团场建设的首家试点单位由农六师奇台垦区的奇台农场、一〇八团、一〇九团、一一〇团整合组建。目前奇台中心团场有 3.4 万人,11125 户,8741 名职工,下辖 3 个社区,4 个分场,11 个企事业单位,37 个连队。

奇台中心团场成立后,以人为本,稳妥推进改革。按照兵师进一步加快改革步伐的要求,积极稳妥地将 4 个团场的 58 个连队合并为 37 个,精减非生产人员 42 人。组建整合后的中心团场摊子大,事情多,各团起点不一,体制不同,尤其管理形式和政策规定呈现多样化。党委一班人首先把制度建设摆在首位,用制度管人管事,规范从政行为,理顺内部关系。先后制定下发了《中心团场党委工作规则》、《党委议事规则》、《科室工作职责》,对“三重一大”(是指重大决策、重要人事任免、重大项目安排和大额度资金使用)的职权范围明细化,从而规范了中心团场和被合并团场的议事决策权限、范围,理顺了对干部的管理。其次,从理顺财务关系出发,在兵、师财务局指导帮助下,明确了中心团场内部财务管理关系和职能管理范围,中心团场向各被合并团场委派了财务科长和主管会计。对各团财务状况清产核资,制定下发了《中心团场内部财务管理制度》、《预算管理暂行办法》、《行政、企事业单位经费预算管理试行办法》、《会计委派制暂行办法》等八项配套制度;再次,撤销被合并团场后,中心团场取消被合并团场财务科,成立中心团场核算中心,对被合并团场进行

财务预算管理,下派核算中心人员接手被合并团场财务工作,并直接对中心团场财务科负责。中心团场人员在工作中主动牵手,主动对接,注重在实践中交流,在摸索中探讨,注重指导面上的工作。

为做大做强中心团场、推进“科技兴场、人才强场”战略的实施,场党委本着“稳得住、办得妥、改得好”的原则,从“五好”上扎实做好机关干部竞聘上岗工作。成立一个好的领导机构,制定一个好的实施方案,开展好一场专项思想政治工作,组织好竞聘每个阶段的具体实施工作,有针对性地做好竞聘上岗的总结工作。合并连队充分体现了干部能上能下、不拘一格的用人机制。奇台中心团场还以建立现代企业制度为目标推进公司制和股份制改造,加大了对电力行业、建筑公司、榨油厂、农资服务和“四站一室”(种子站、农业技术推广站、林业管理工作站、畜牧兽医站、化验室)的改革、改制、重组工作。撤并团场组建中心团场,撤销被合并团场成立社政办、机关干部竞聘上岗。奇台中心团场建设迈出了三大步,每一步既提前吹风、稳妥推进,又留给人一定的理解、适应和接受的时间跨度。

一个中心团场使过去四个小团场的巴掌握成挥之有力的拳头,“凝聚产生力量,团结诞生希望”。近年来,奇台中心团场深入贯彻落实科学发展观,抓住以人为本这一核心,“对团场所拥有的各类资源进行全面分析,重新定位,提出‘优粮、强蓄、精园、增草、兴科技、调结构、重招商、强管理、增效益’的发展思路,制定了‘一主做强,两翼齐飞’的发展战略,通过结构调整把大农业做强做优实现产业化经营,通过招商引资大力实施和推进优势资源转换和可持续发展,启动新型工业化和旅游服务业两个‘车轮’,推动团场经济实现跨越式发展”。^①“到2007年底,奇台中心团场总人口达3.35万人,全年完成生产总值39506万元,全场人均收入6270元,职均收入16602元”。^②

2. 农二师二十二团中心团场。

农二师二十二团位于天山南麓的和静县境内,东临314国道,西部开都河畔,团场属冲积扇平原。经过50年的艰苦努力,二十二团已发展成为农、林、牧各业并举,工、交、建、服综合经营多种经济成分并存的国有农业企业。2004年5月22日由原二十二团、二十三团合并成立二十二团中心团场,中心团场现拥有耕地面积13万亩,山区草场面积70余万亩,总人口21000人。

据了解,像这样的合并和组建中心团场,以农二师建立中心团场的力度最

^①插上腾飞的翅膀—农六师奇台农场学习实践科学发展观纪实[R].兵团日报,2009,04,16.

^②新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴2008[Z].新疆生产建设兵团年鉴社,2008:541.

大。在组建中心团场的工作中,该师将二十三团合并到二十二团,组建成二十二团中心团场;二十六团合并到二十四团,组建成二十四团中心团场;二十八团合并到二十九团,组建成二十九团中心团场;三十二团合并到三十三团,组建成三十三团中心团场;三十五团合并到三十四团,组建成三十四团中心团场。

3. 农八师石河子市组建五个中心团场。

农八师石河子市组建五个中心团场:一二一中心团场,一二二团进入;一三三中心团场,一三二团进入;一三四中心团场,一三五团进入;一四二中心团场,一四一团进入;一四三中心团场,一五二团进入,石南农场进入。成立中心团场涉及 11 个团场,另外红旗农场进入一四四团场,其他 7 个团场也进行定岗、定编、定员。2006 年 6 月 9 日,石河子市党委对一二一中心团党委班子成员调整任免决定宣布后,一二一中心团党委领导班子高度重视,本着“一个机关、一个团场、一个党委”的原则,宣讲了兵、师党委对进入团实质性并入中心团的决定、目的及意义,并对一二一中心团党委班子成员进行了调整和任免。合并团场现有干部的工作岗位不变、职务不变、待遇不变;现行的政策不变、经济指标不变、经营分配原则不变;机关干部凡符合规定、愿意离岗的,可以申请提前离岗休息,离岗休息期间与在职干部享受同等工资待遇,遇调资不受影响,离岗休息期间工资待遇就高不就低。机构改革、两个团场的实质性合并,最终目的是整合优势资源、发挥区域特点、拓展发展空间,把中心团场做大做强。

4. 农五师八十六中心团场。

农五师目前共有 11 个农牧团场,为响应兵团党委关于农牧团场机构改革的决定,2005 年 11 月,师党委结合五师实际,确定组建中心团场的实施方案,经兵团编委批准,将八十五团并入八十六团。

中心团场八十六团是一个以农业为主,科教文卫、工交建商综合经营的现代化农场。组建两年来,团党委按照“稳粮、强棉、兴果、拓牧、突特”的发展思路,充分发挥资源优势、城郊地域优势,优化调整了棉花、红提葡萄、蔬菜大棚、畜牧养殖四大支柱产业,着力推进现代农业生产基地、农业机械化基地和现代化节水滴灌基地建设,保持了经济社会全面健康协调发展的良好局面。“2007 年,全团完成生产总值 1.55 亿元,增长 10.47%,其中第一产业完成增加值 1.14 亿元,增长 6.73%;第二产业完成增加值 1440 万元,增长 46.34%;第三产业增长 7.52%。”^①

^①新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴 2008[Z].新疆生产建设兵团年鉴社,2008:520.

团场的经济建设在得到持续快速健康发展的同时,团场的精神文明建设和政治文明建设得到进一步加强,教育、文化、医疗、卫生等社会各项事业呈现出欣欣向荣的良好局面。目前,连队统一供电、供水,排污、绿化等配套设施到位,离退休人员养老保障和弱势群体最低生活保障得到认真落实,离退休人员养老金实现了按时足额发放;享有的公共服务明显增强;职工群众的生活质量得到进一步提高。

“十一五”期间,八十六团党委将以突出抓好“三大建设”(即基础设施建设、农业产业化建设和生态环境建设),培育“四大支柱产业”(即棉花、红提、蔬菜、畜牧),建设“四个基地”(即北疆棉生产基地、有机绿色红提葡萄生产基地、有机绿色蔬菜生产基地和育肥肉羊生产基地)为主线,努力把中心团场八十六团建设成为五师的生态观光型卫星城镇。

(二)兵团组建中心团场的作用和意义

兵团组建中心团场以来,团场机构改革取得实效。“团场机关内设机构总数由 2359 个减少到 1137 个,减少 55%;撤销营级建制 49 个,营和分场由 61 个减少到 12 个,减少 80%;连队由 2700 多个减少到 1792 个,减少 34%;核定团场机关人员编制 7275 人,实有 6627 人,比改革前的实有人数 10239 人减少了 35%”。^①

组建中心团场是兵团党委贯彻党的十六大、十七大会议精神,在新时期深化兵团行政管理体制改革和机构改革的一项重大决策。它在新时期对于加快兵团经济和社会发展,提高职工群众的物质文化生活水平,对于实施“稳疆兴疆、富民固边”战略,更好地履行屯垦戍边职责,都具有深远的意义。

1. 有利于团场优化资源配置和优势资源整合。

中心团场不仅夯实了经济和社会发展的基础,更主要是既符合深化改革要求,又为“十一五”规划期实施目标与任务起好步。它可以集中力量做大做强一批中心团,使中心团场真正成为具有较强辐射带动作用的政治经济文化中心,进而促进团场小城镇建设,加快社会经济的全面发展。建立中心团场适应了新时期转变管理职能,理顺管理体制,改进机关作风,提高工作效率和服务水平,提高干部队伍素质,优化人员配置的迫切需要,从根本上能解决兵团农牧团场政权建设的大问题。

团场合并并不是说“大团”吃“小团”,而是精简机构,避免机构臃肿,办事效率低下。以“大团”整合“小团”的各种优势,从而“大团”带动“小团”。例如

^①新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴 2008[Z].新疆生产建设兵团年鉴社,2008:221.

农八师一三二团场进入一三三中心团场,既不是一三三团“吃掉”了一三二团,也不是一三二团并入一三三团,而是一三二团、一三三团共同进入一三三中心团场。中心团场成立后,要加强两个团场的组织协调管理,增强凝聚力,按照市场经济原则优化整合两个团场的土地、人才、技术、管理、生产资料等资源,真正发挥“1+1>2”的作用。而如农五师八十五团、八十六团原本是两个规模小、经济条件差的团场,进入到中心团场后,将有利于资源优势的合理配置,最大限度地发挥大团、强团的互补带动作用。

2. 有利于团场机构精简和进一步减轻职工负担。

实践证明,过去兵团团场的设置存在着“小、散、弱”的弊端。兵团虽然拥有相当数量的团场建制,实际上有不少团场只不过是大型团场的分场或大连队而已。以农二师的团场规模看,全师最大的二十九团,只有1万多人口,5000多名职工,20多个基层连队,12万亩耕地,最大的连队也只有近千人口。全师最小的团场二十六团,全团拥有耕地3万亩,职工仅700多人。其他团场的人口也都在8000人左右,耕地5万亩左右,全师的17个团场散落在三大垦区。如果用“规模化、集约化”的标准去看,完全是属于“小而散”的建制,不能适应市场经济条件下的发展要求,也不具备城镇发展的基本条件。中心团场建立后,逐步实现机构精简、管理弱化、服务增强的工作格局,势必会在很大程度上减轻职工的负担,实现“轻装上阵、获取效益、勤劳致富”的目标。

3. 有利于团场小城镇建设和屯垦戍边新型团场建设。

“随着中心团场体制的逐步完善和成功过渡,在团场规模不断扩大的基础上,也将会为团场的城镇化建设铺垫坚实的基础”。^①兵团团场与团场之间的逐步整合,兵团人的逐步集聚,也一样可以形成巨大的集团优势。形成大规模的“集聚”优势后,将会产生连锁反应,吸引更多的人口来兵团落户,参与兵团的建设事业,形成“规模促效益、效益扩规模”的良性循环。经过组合后的团场,一般都可以获得人口总量的适度扩张,劳动力的聚合能力也得到统一调度,为进一步平衡劳动力关系创造了较好的条件,也为兵团的城镇化建设提供规模基础和人力保证。同时,中心团场组建和新型团场建设具有内在统一性。通过组建中心团场,有利于建设屯垦戍边新型团场。建设新型团场涉及面广,是一项宏大复杂的系统工程。既要加快发展生产力,又要调整完善生产关系;既要加快经济发展,又要加快社会发展;既要加强物质文明建设,又要加

^①吕长青,陈一平.对兵团中心团场建设问题的调查与思考[J].新疆农垦经济,2005,(11):44.

强政治文明、精神文明与和谐农场建设。组建中心团场是建设屯垦戍边新型团场的一部分,全力推进中心团场建设和团场机构改革工作,有利于提高农业现代化发展水平,实现产业化经营,夯实新型团场建设的经济基础。

第四节 新疆兵团的法制建设问题

新疆生产建设兵团作为在特殊历史时期产生的承担特殊历史使命的特殊社会组织,必须纳入社会主义法制现代化的建设的轨道,才能更加有效地发挥兵团自身的功能和履行其历史使命,才能使整个兵团实现法治现代化。自20世纪90年代以来,党和国家通过制定一系列文件的方式,对兵团的相关法律问题做了大量的工作,2003年国务院在《新疆的历史与发展》白皮书中指出,兵团“承担着国家赋予的屯垦戍边的职责,是在自己所辖的垦区内,依照国家和新疆维吾尔自治区的法律、法规,自行管理内部的行政、司法事务,在国家实行计划单列的特殊社会组织,受中央政府和新疆维吾尔自治区政府双重领导”。但该文件规定的过于简单和粗疏,仅仅规定了兵团的行政等次,而兵团的法律地位及其职权问题尚未得到明确的解决,与兵团相关的一系列的法制建设问题尚没有形成明确的思路,也缺乏切实可行的实施方案,成为直接制约兵团政治戍边职能的发挥的重要障碍。因此,为了新疆的稳定和发展,让兵团继续履行屯垦戍边的使命,就应顺应时代发展的要求,给兵团以充分的法律上的支持。

一、兵团法制建设的必要性和意义

(一)兵团法制建设的必要性

50多年来,党中央、国务院、中央军委虽然对兵团的成立(包括撤销、恢复、计划单列)、地位、制度、授权、发展等先后颁布过一系列命令、决定等规范性文件,但除1998年第九届全国人大常委会第六次会议通过的《关于新疆维吾尔自治区生产建设兵团设置人民法院和人民检察院的决定》这一宪法性文件外,国家对兵团再无专门立法。最高人民法院为了解决兵团法院的管辖权问题曾经进行了司法解释,专门划分了兵团法院和自治区法院的管辖权。而为了使兵团相关行政管理机构拥有行政管理权,在自治区制定的地方性法规中给兵团内设的具有行政职能的机构予以授权,而没有系统全面地为兵团制定专门的法规和条例。

因此,兵团的法律地位以及与之相关的其他法治建设问题长期处于一种不明确的状态。兵团的政治、经济、军事、文化等社会行为以及与外部的关系

不是依靠法律调整,而是大多依靠党和国家的政策进行协调,涉及兵团的法律制度极为有限,许多领域无法可依,造成兵团的许多合法权益得不到法律保障而丧失,因而亟待通过立法确定的兵团法律制度来维护。

现行法律文件对兵团行政执法机构的授权散见于自治区人大及自治区人民政府制定的地方性法规、单行条例或地方政府规章之中,因法规、规章或条例制定主体各异,立法内容并不统一规范,即使授权也仅仅给兵团内设的部分具有行政职能的机构授权,而没有系统全面地为整个兵团制定专门的法规或规章。并且存在着授权不明确的情况,导致执法体系并不完善,执法机关在具体的行政执法过程中,权限十分有限,因管理权限不明,因而出现了对一些管理事项各机关相互争抢管辖,如地方行政执法机关与兵团行政执法机构之间争案源、争管辖的情况;而对一些事项而又相互推诿扯皮,对一些事项而根本不清楚应该由那个机关去管的情况,因此在一定程度上存在着“执法难”的现象。

在建立社会主义市场经济的新形势下,兵团既有在复杂的国际政治背景下继续承担着维护祖国统一和民族团结的特殊使命,又同时面临着市场经济大环境的挑战,而这种挑战就来自兵团特殊性质在经济体制转轨过程中面临一系列矛盾和问题:多重职能交错、政企难以分开;职责边界不清,责任、义务与权利不匹配;缺乏经济调控手段;在长期的计划经济管理体制下,形成的行政命令管理方式和习惯,突出了长官意志和官本位思想,导致行政管理不规范,行政部门的服务理念和责任意识不强,存在着“管理就是权力、管理就是管制、管理就是检查和审批”的观念;办事效率不高,官僚作风仍然存在。

(二)兵团法制建设的重要意义

首先,兵团法制建设是兵团走向法治化、制度化的必由之路。“每一渐趋成熟的制度终将表现为法律化的状态”,法律是社会关系的调整器,法律具有规范、引导、促进和保障的功能和作用,兵团作为新疆的重要组成部分,只有把兵团的法制建设纳入全国的“依法治国”的战略轨道,把中央赋予兵团的各种职能、任务、方针、政策制度化、法律化,上升到法律的层面上来,才能确保兵团各项事业健康、有序、协调的发展,才能为新疆的长治久安和祖国的统一作出更大的贡献。

其次,兵团的法制建设是充分发挥兵团的功能和作用的基本保证。法律是体现国家意志,并由国家强制力保证实施的社会规范。对兵团来说,把主要依靠行政主导和政策引导的管理模式改变为既靠行政手段和政策,也要靠法律手段和市场机制来调节、推动,有利于改善和加强党、国家对兵团的领导,

有利于保持屯垦戍边方针、政策的连续性、稳定性和权威性。我们强调依法保障,既是实施依法治国方略的题中应有之义,也是在新的形势下确定兵团法律地位的一个历史性进步。

最后,兵团法制建设是调整兵团各种关系和保障兵团人合法权益的基本依据。作为一个区域性的社会组织,兵团要依法协调好与中央、自治区及其内部的各种关系。具体来说,首先中央应当进一步将政策引导与法律引导结合起来,加大对兵团立法的力度,确立其特殊体制的同时,建立健全其市场经济法律机制,兵团自身也要有自主性和创新精神,实现兵团体制与市场经济体制的兼容,促进国家宏观调控与其自身市场机制的有机结合。其次兵团作为自治区的重要组成部分,应积极发展兵、地融合经济,形成统一大市场,从而依法促进新疆的经济发展和进步。通过加强和完善兵团的法制建设,明确兵团在新疆的重要地位,并且制定相关的法律法规或者配套措施,依法保护其合法权益,使兵团的各种社会关系的调整都有具体可靠的法律依据,才能从根本上实现兵团党委提出的发展“壮大兵团,致富职工群众”的工作目标。

二、兵团法制建设应遵循的原则

(一)实事求是的原则

从兵团的法制建设必须从实际情况出发,弄清兵团的性质、地位、作用、领导体制、组织体系、隶属关系和区域管辖等基本情况,从有利于巩固兵团的特殊地位和保障发挥兵团重要作用为出发点。以兵团的成立、恢复和发展中党和政府颁布的一系列命令、决定为依据,可以将其合理部分用法律的形式确认并固定下来,使兵团工作走上法制化轨道。

(二)中央与地方双重领导的原则

兵团既是国家“屯垦戍边”的特殊组织,又是新疆维吾尔自治区的重要组成部分,必须坚持中央与地方双重领导的原则,如果只强调中央对兵团的领导而排斥地方的领导,客观上就会把兵团这一块从新疆维吾尔自治区分离出来,不符合法治统一的要求;如果只强调坚持地方对兵团的领导而排斥中央的领导,就会削弱兵团是国家“屯垦戍边”的特殊组织的职能和作用,则违反了法的普遍适用性的原则。

(三)特别授权的原则

兵团是中国唯一的党政军企合一的特殊社会组织,是在特殊历史时期设立的肩负着政治、经济、军事和社会等多种特殊职能。但从性质上说它毕竟不是一级地方人民政府,也没有国家权力机关,其行政、司法权力只能也必须由全国人大及其常委会、自治区人大及其常委会的明确授权,以国家法律、行政

法规和自治区的地方法规或自治条例的形式,特别授予兵团相应的行政权和司法权。

(四)兵团整体性的原则

兵团是国家在新疆管理和协调“屯垦戍边”任务的特殊组织,其性质和职能要求兵团必须保证整体性。同时,兵团是一个完整的社会系统,其内部组织结构完整,隶属关系明确,形成了独立垂直领导体系,其组织形式要求必须保持兵团的整体性。因此,在解决兵团法制建设的问题上,必须坚持兵团整体性的原则,把兵团作为一个统一的整体看待,而不能把兵团及其下属单位分解或者割裂开来区别对待。

三、兵团特别法的框架和兵团立法基本体系的建构

社会主义市场经济是法治经济,只有通过立法形式,确立兵团的法律地位,明确兵团权利和义务,协调兵团与中央、地方的关系,才能保证兵团屯垦戍边事业的健康发展。

(一)兵团特别法的基本框架

首先通过制定《新疆生产建设兵团特别法》或《新疆生产建设兵团工作条例》,依法确立兵团的法律地位,保护兵团的合法权益,保障兵团职工的合法权利。从长远来看,制定《新疆生产建设兵团法》或《新疆生产建设兵团工作条例》是中国和自治区法制建设中的一项不可或缺的重要立法工作,需要全国人大常委会或自治区人大常委会尽快将其提到立法的日程上来。其主要内容构想如下:

1. 总纲部分。包括立法的原则、设置兵团的指导思想和基本原则,兵团的性质、地位、作用和任务,兵团的宪法和法律义务,兵团的组织原则等。关键是明确兵团行政主体的法律地位。

兵团作为具有一定行政管理职能的党政军企合一的特殊社会组织,是党中央治国安邦战略决策的产物,是新疆稳定和发展的需要,是维护中华民族利益的需要。但是,兵团作为一种特殊的社会组织形式,在现有的法律文件中并没有出现与之相关的字眼,兵团在法律中处于一种什么样的地位,具有什么身份和资格,享有哪些权利履行哪些义务并不明确。行政主体的法律地位对于行政主体具有极为重要的意义,是行政主体参加行政法律关系、实施法定职权、实现国家行政管理职能的重要身份标志和身份保证。兵团行政主体的法律地位明确与否,直接影响依法治兵团的实施。因此在总则中必须明确地解决好兵团的法律地位以及主体资格问题是解决兵团法治建设的前提和基础。

2. 兵团机构的组成方面。包括兵团的组织形式、领导机构、管理制度;兵团行政管理机构的设置;兵团区域界线的确定等。特别是从法律上确认“师市合一”的模式。

“师市合一”的模式是新疆兵团独创的社会组织形式。作为兵团建设的排头兵,自治区地级直辖市农八师和石河子市实行一个党委领导,领导班子分设,部门一套机构两块牌子的体制。石河子“师市合一”模式的出现,不仅有利于地方经济的发展,而且有利于民族的团结和边疆的巩固。而农八师、石河子市党委紧紧抓住西部大开发的历史机遇,以科学发展观为指导,不断解放思想、深化改革、扩大开放、加快发展,改革开放和现代化建设焕发勃勃生机。石河子市作为亚欧大陆桥向西开放的“桥头堡”和屯垦戍边的成功典范,在兵团的地位、作用和窗口形象日趋突出。此后,国务院相继批准图木舒克市、阿拉尔市、五家渠市都建立“师市合一”的体制。“师市合一”的体制既没有削弱兵团的职能,又符合我国一般行政区域的建制,这种兵团组织与政府机构合而为一的组织形态理顺了国家机关的职责与上下级关系,成为我国行政区划在新疆的一种特例。因此,在宪法修正案或组织法中应该将这种体制明确地规定下来,从而使其能够名正言顺地履行其职能。

3. 兵团机关的职权问题方面。包括兵团对辖区内经济建设的方针、政策,计划的制订、基本建设项目的安排等权利,兵团对辖区内的行政,金融、工商、税务、外贸等管理权,兵团对其所属能源和资产的归属、管理及开发利用的权利,兵团教育、科学技术、医疗卫生、文化艺术和体育等社会事业单位的管理权,对所属的公安、武警、民兵武装等部队的组织和管理权等。

4. 兵团与中央、地方的关系方面。包括中央、自治区从财政、物资和技术等方面帮助兵团发展经济建设和文化建设事业,中央、自治区在投资、贷款、税收以及生产、供应、运输、销售等方面扶持兵团发展工业、交通、能源等建设,中央、自治区帮助兵团发展教育、科学技术、卫生、文化艺术、体育等社会事业。

(二)兵团立法的基本体系

要着手研究制定兵团的其他相关法律,并以《新疆生产建设兵团特别法》作为基干法、中心法,完成兵团法律制度的初步设计。即在该法中明确规定兵团的领导体制和管理体制,中央和兵团的权责关系;自治区与兵团的协作关系,经济效益、生产效益与社会效益的协调关系,将国家给予兵团的土地、资金、人才、财税金融、环境保护、资源利用、文化、教育、科技等方面的政策具体化、规范化,使之具有法律权威性和可操作性。

1. 抓紧研究制定与兵团基本法相配套的法律、法规。

在保证兵团各项合法权益的基础上,落实党中央、国务院关于兵团自行管理辖区内的行政、司法事务和发展壮大兵团的方针、政策,使之法律化、制度化;针对兵团的政治职能,制定《新疆生产建设兵团社会治安治理功能法》,依法保证兵团在打击境内的民族分裂势力、宗教极端势力、暴力恐怖势力的分裂活动和维护新疆社会稳定与维护祖国统一方面的巨大作用。针对兵团的军事职能,制定《新疆生产建设兵团国防职能法》,依法保证兵团承担保卫新疆、巩固国防方面的任务的更好完成。针对兵团的行政职能,制定《新疆生产建设兵团行政机构组织法》,规定兵团行政机构的设置、人员、编制、职权与职责等,保证兵团行政机构依法行政。在生态保护方面,制定《新疆生产建设兵团矿山、土地、草场和水资源利用法》,将兵团的各项经营行为纳入法制化轨道。同时,还需研究制定兵团经济结构调整和产业发展以及其他与科技、教育、文化建设相关的法律法规。

2. 加强兵团物权方面的立法。

通过制定切实可行的周密的物权规范,树立兵团崇高的法律地位,使兵团的经济利益,特别是土地权益得到切实的保护。要尽快改变兵团所有制经济结构较为单一、非公有制经济发展的明显滞后的状况,依法培育非公有制经济成分,引导和保护其参与兵团的经济建设,同时,要在税收、贷款、投资、融资和社会负担方面给非公有制经济与公有制经济同等的待遇,并依法保护其财产权利和财产安全,对于兵团国有未利用荒地逐步建立特殊的物权制度。在兵团的行政管辖范围内,有着数量巨大的未利用荒滩、荒漠、荒山、荒沟和草场,可以考虑在维护宪法和法律确立的土地公有制的前提下,并借鉴美国开发西部的成功经验,建立特殊的物权制度,按照“谁开谁有”、“谁治谁享”的原则,对于在荒地上进行的生态建设或者符合生态效益的农业开发,允许开发者拥有在现行法律和政策关系下,更长期的土地占有、使用和转让权以及林草和收益的所有权。

3. 依法加强对兵团财产权和企业经营权的保护。

依法确立兵团对其所属资源和资产的归属、管理及开发利用的权利,并不受他人侵犯。兵团应该统一管理和依法保护垦区的土地、草原、水域、矿山及其他自然资源。兵团农牧团场的土地、森林、草原、水域、水源、水利设施、矿山、机械、通讯设备、道路、桥涵、房屋、作物、牲畜和养殖的水产等,均属国家委托农牧团场经营管理的国有财产,农牧团场享有完全的法人财产权,任何单位和个人不得侵犯。

4. 西部大开发的各项法律、法规和优惠政策同样适用兵团。

国务院已制定《关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》，逐步把“以粮代赈”、“以工代赈”等政策及管理监督责任措施规范化，从兵团的具体实际出发，并加大该项政策在兵团的贯彻执行力度。针对兵团生态环境脆弱的实际，处理好环境资源的利用与保护的关系，严格执行国家在环境资源方面的立法，如国家在森林、草原、矿藏、河流、土地、环保、水土保持等领域方面的立法，依法保护和建设生态环境，实现可持续发展；依法实施科教兴国的战略，培育兵团自我发展的良性运行机制。在贯彻这些法律、法规时，兵团不能强调其特殊性，不能超脱这些基本法，而应当坚决予以贯彻实施。

5. 依法保护兵团企业的合法经营和公平竞争。

凡侵占、破坏和盗窃、哄抢兵团农牧团场财产的均属违法行为，应受法律制裁。兵团农牧团场的财产受到破坏时，由当地公安部门负责处理。兵团所属企业的一切合法权益都受法律保护，不受侵犯。对兵团企业所在地的，在工商行政管理、税收、产业政策、外贸政策、智力开发及公民权利方面应给予当地其他国有企业的同等待遇。兵团农牧团场在生产发展布局、计划物资供应、产品加工销售及执行国家指令性计划和指导性计划方面和地方企业享有同等待遇。兵团农牧团场在享受边疆专项补助、边疆职工补贴、税收优惠及帮助少数民族发展生产和社会救济方面享有和当地人民群众的同等待遇。

鉴于起草和制定新疆生产建设兵团法将是一项比较长期的、繁重的、复杂的任务，笔者建议，在《新疆生产建设兵团法》未颁布之前，可由国务院尽快制定颁布《新疆生产建设兵团工作条例》，给兵团的行政机关授权。在保护兵团的合法权益以及正确处理兵团与地方关系的基本原则等方面，尽快作出明确规定，以充分发挥兵团在促进新疆发展和保持新疆稳定中的支柱作用。同时制定“新疆生产建设兵团法”是中国法制建设中的一项重要立法工作，全国人大常委会应尽快地提到立法日程上来，加快兵团法制化的进程，为兵团创造一个良好的法制环境。

第三章 新疆兵团特殊体制与社会主义市场经济体制

从上一章内容可以看出,新疆兵团的特殊管理体制造成其管理过于集中、经济运行计划性色彩浓重等计划经济条件下的一些特点,而市场经济要求以市场机制作为资源配置的基本手段,反对对市场的过多不正当干预,这就存在兵团特殊体制与市场经济的统一性与和谐发展问题。本书组从社会主义市场经济的基本特征和兵团管理体制的特殊性入手,结合统计资料及调查研究资料,对兵团改革开放以来与市场经济的和谐性进行实证分析。通过分析得出结论,兵团特殊体制与社会主义市场经济在总体上是和谐的,市场经济促进了兵团的快速发展。但同时由于兵团的特殊体制,也造成了局部的不和谐。我们必须在坚持兵团的性质、任务不变的前提下,正确处理兵团特殊管理体制和市场机制的关系,按照市场化取向不断深化经济体制改革、不断扩大开放。按照完善社会主义市场经济体制的要求,进一步加快重点领域和关键环节的改革,不断完善适应市场经济要求、体现兵团特殊优势的有利于科学发展、和谐发展的体制机制。

第一节 社会主义市场经济体制

建立什么样的经济体制,是中国经济改革的核心问题。党的十四大明确把建立社会主义市场经济体制作为中国经济体制改革的目标,这是建设中国特色社会主义理论上的又一次重大突破。

一、社会主义市场经济理论的形成和发展

中国社会主义市场经济理论形成过程也是伴随社会主义改革实践逐渐突破大一统的计划经济观念、体制的过程,其形成和发展大致经历了三个阶段。

(一)萌芽阶段

以党的十一届三中全会为标志,中国开始改革开放,体制改革的一个重要方面是正确认识社会主义与市场经济的关系。20世纪70年代末至80年代初的改革,在实践上为发展商品经济、遵循价值规律、发挥市场调节的作用

提供了许多新鲜经验。实践的发展要求在理论上实现创新,以更好地推进改革深入发展。

在改革开放初期,邓小平在思考用什么方法才能更有效地发展生产力时,就已经提出了社会主义与市场经济的关系问题。他多次指出,我们原来对什么是社会主义、怎样建设社会主义的问题没有完全搞清楚。过去我们一直搞计划经济,但高度集中的计划体制把经济搞得太死,企业缺乏应有的活力。实践证明,只搞计划经济会束缚生产力的发展。邓小平在总结中国的历史经验时指出,我们有些经济制度,特别是企业的管理组织等方面,受苏联的影响比较大。我们应当学习资本主义国家先进的经营方法、管理方法、发展科学的方法。他认为,学习资本主义的某些好东西,不等于实行资本主义。从开始思考这个问题时,邓小平就没有把计划经济和市场经济看做是反映社会制度的范畴,而只是作为组织经济活动的手段。1979年,他就提出,只有资本主义的市场经济肯定是不正确的,市场经济在封建社会时期就有了萌芽,社会主义也应该有市场经济,这个不能说是资本主义。

(二)逐步打破坚冰阶段

1981年党的十一届六中全会《关于建国以来党的若干历史问题的决议》中,提出了“计划经济为主、市场调节为辅”的方针。这个提法得到了党的十二大的肯定。虽然这一提法仍然坚持计划经济总体框架不变,但它允许市场调节存在和发挥作用,这为形成社会主义市场经济理论开辟了道路。

1984年10月,党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》首次提出“在公有制基础上有计划的商品经济”的新概念,明确肯定商品经济的充分发展是社会主义经济发展的不可逾越的阶段,是实现中国经济现代化的必要条件。虽然它同时还强调,就总体说,中国实行的是计划经济,即有计划的商品经济,但不再把计划经济同商品经济对立起来,这是社会主义经济理论的重大突破。这种突破的基础是社会主义改革的实践。正如邓小平指出的,没有前几年的实践不可能写出这样的文件。写出来,也很不容易通过,会被看作“异端”。邓小平高度评价了这一理论突破,认为它对什么是社会主义经济作出了新的解释,是马克思主义的基本原理同中国实践相结合的政治经济学。

1987年党的十三大提出了社会主义有计划商品经济的体制,是计划与市场内在统一的体制,计划和市场的作用范围都是覆盖全社会的,新的运行机制总体上来说应当是“国家调节市场,市场引导企业”的机制。后来,又提出“计划经济与市场调节相结合”。从这些提法的演变可以看出,中国社会主义

建设越来越依靠市场来配置资源。因此根据当时形势,邓小平再次强调,计划和市场都只是调节手段,只要对发展生产力有利,都可以利用。

20世纪80年代后期,经济活动中市场调节的比重已超过了计划调节。中国经济体制改革一方面取得了很大的成就,另一方面也出现了许多矛盾和困难。国际上发生东欧剧变、苏联解体的重大变化。如何把社会主义事业推向前进,理论上需要有新突破。在这样的背景下,邓小平坚持实事求是的思想路线,于1992年南方谈话中明确指出:“计划多一点还是市场多一点,不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划;市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。”这一精辟论述,从理论上破除了计划经济和市场经济是制度属性的陈旧观念,从根本上解除了把市场经济排除在社会主义制度范畴之外的思想束缚,为形成社会主义市场经济理论奠定了坚实的基础。根据邓小平的这一思想,1992年6月,江泽民在中央党校省部级干部进修班上的讲话中第一次提出了“社会主义市场经济体制”作为建立新经济体制的建议,得到了邓小平的赞同。

(三) 确立和发展阶段

1992年,党的十四大明确把建立社会主义市场经济体制作为中国经济社会体制改革的目标,是党在社会主义经济理论上的又一次重大突破。这一突破有丰富的理论内涵:

1. 突破了过去认为计划经济和市场经济是代表社会主义和资本主义两种经济制度本质属性的观念,开始认为两者都是经济调节手段。

2. 计划和市场作为调节经济的两种手段,它们对经济活动的调节各有优势和劣势,两者应结合起来共同促进中国经济的发展。在社会化大生产条件下,市场经济更有效率,但市场经济的自发性、盲目性会引发过度竞争、短期行为、道德沦丧等;计划手段虽能解决市场经济的自发性、盲目性,却缺乏效率和激励。

3. 市场作为资源配置的一种手段本身不具有制度属性,但是,它与社会主义相结合而形成的经济体制则必须体现社会主义基本制度的特征。把发展市场经济与坚持社会主义制度有机结合起来,既可以充分发挥社会主义制度的优越性,又可以充分利用市场经济对发展生产力的作用。

在此基础上,1993年党的十四届三中全会进一步通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,进一步明确了建立社会主义市场经济体制的基本框架。经过20世纪90年代的不断深化改革和建设,20世纪末中国已经初步建立了社会主义市场经济体制。在此基础上,2003年,

党的十六届三中全会又作出了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，根据实践发展的要求，对进一步完善社会主义市场经济体制提出了明确的目标和任务。

2007年，党的十七大根据新的历史时期的经济发展目标，提出了完善社会主义市场经济体制方面要取得重大进展的要求。首先，从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用，形成有利于科学发展的宏观调控体系。其次，加快形成统一开放、竞争有序的现代市场体系，发展各类生产要素市场，完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制。另外，还要完善国家公共财政体系，发挥国民经济发展规划、计划、产业政策在宏观调控中的导向作用，综合运用财政、货币政策，提高宏观调控水平。

二、社会主义市场经济体制的基本特征

社会主义市场经济具有市场经济的一般特征：从资源配置方式看，都是以市场为基础性配置手段；从微观层面看，企业都是独立的市场主体和法人实体；从经济活动看，市场经济规律起着支配作用；从宏观层面看，政府宏观调控主要是通过经济手段来实现；从经济运行看，法治起着基本的保障作用。

社会主义市场经济也具有不同于一般市场经济的特殊特征：

（一）在所有制结构上，以公有制为主体、多种所有制经济共同发展。在公有制为主体的前提下，公有制企业与其他企业在市场经济中平等竞争、共同发展，国有经济在国民经济中发挥主导作用。

（二）在分配制度上，以按劳分配为主体、多种分配方式并存。运用包括市场在内的各种调节手段，既鼓励先进、促进效率、合理拉开收入差距，又防止两极分化，注重社会公平，逐步实现共同富裕。

（三）在宏观调控上，以实现最广大劳动人民利益为出发点和归宿，使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，更好地发挥计划和市场两种手段的长处，使社会主义与市场经济的优势都能够得到充分发挥。

社会主义市场经济必须坚持社会主义的基本特征，否则就会走向资本主义。邓小平曾指出：“社会主义市场经济优越性在哪里？就在四个坚持。”江泽民也强调：“我们搞的是社会主义市场经济，‘社会主义’这几个字是不能没有的，并非‘画蛇添足’，恰恰相反，这是‘画龙点睛’。所谓‘点睛’，就是点明我们市场经济的性质。”具有上述特征的社会主义市场经济体制，对社会主义和市场经济而言，都是前所未有的。社会主义市场经济体制的确立和不断完善，不仅对中国，对世界都将是具有历史意义的伟大创新。

第二节 新疆兵团体制的特殊性

新疆兵团实行党政军企合一的特殊管理体制,这种体制是由兵团承担的特殊使命决定的,为兵团履行使命提供了坚实的政治组织保证。兵团管理体制的特殊性主要体现在行政管理、经济运行、社会服务体制等方面。

一、兵团管理体制的特殊性

兵团又称为新建集团,实行党政军企合一的管理体制。其特殊性表现如下:

(一)从组织机构看,兵团是军队但却从事农业生产和兴办企业。在组织形式上,兵团仍然保留着兵、师、团、连四级管理体制,兵和师设第一政治委员、政治委员、司令员或师长三个主要职位,承担着部分维稳戍边任务。兵团具有权力集中性、严格等级性、高度强制性、集体至上性等很强的军队特征,权力划分按严格的等级自上而下进行,是金字塔形的权力配置。同时,兵团却一方面开垦荒地,以国营农场的形式从事农业生产,另一方面开办、拥有、管理很多企业,截至“2008年年底,兵团共有各类企业4035个,大型企业单位如新天、国资公司、中基、兵团直属等”。^①

(二)从社会管理上看,兵团是企业但又有比较完善的社会行政管理体系。根据第二章的论述,兵团拥有部分行政管理职能,具有政府属性。其有自成体系的公安局、检察院、法院、劳改局、武警部队、预备役师、民兵,有现代装备的农牧团场和独立核算的工交建商企业,有教育、医疗、科研、文化艺术、金融保险等机构,在自治区行使行政、司法管理职能,以整体向国家和自治区负责,把屯垦职能和戍边职能有机结合起来,形成寓兵于民、劳武结合、平战结合的特殊体制。从1990年起,根据形势发展的需要,国务院批准兵团的国民经济和社会发展纳入国务院有关部门计划,实行计划单列,兵、师两级实行行政建制,履行行政职能,进一步理顺了兵、师两级与自治区同级政府机关的关系,明确了兵团各级组织的职能,为兵团发展提供了制度保障。这种特殊的运转机制职能作用,便于政令发布、信息流转,有利于组织协调和提高运行效率。

(三)从职能完善程度上看,兵团行使政府部分职能却无税收职权。兵团受中央政府和新疆维吾尔自治区政府的双重管辖,享有省级的权限,并在国民经济和社会发展方面实行国家计划单列。兵团的党务和税收事务却由自治区分管,而行政、司法、经济、财政等则由中央政府管理并依照国家法律自行

^①数据来源:《新疆生产建设兵团统计年鉴-2009》,新疆生产建设兵团统计局。

管理内部的行政、司法事务。在统计方面,兵团的人口和面积一般都计入地方政府的统计中(兵团城市除外),但国民生产总值等则单独列出,不计入自治区的数据。

兵团管理体制这些特殊性是兵团的优势,也是其劣势,是一把双刃剑。兵团管理体制过于复杂,而在某些职能上又有很大欠缺,对兵团的经济、社会发展都有深重的影响。

二、兵团经济体制的特殊性

由于兵团的特殊使命和管理方式,兵团经济体制总体特征是计划色彩仍然比较浓。兵团的经济体制内容包括两方面,一方面是兵团的企业、事业、学校等社会经济主体的经济运营体制,另一方面,是兵团农牧团场的经济运行体制。

(一)工交建商企业和事业单位的经济体制

截至2008年年底,兵团共有公交建商各类企业4035个,其中,国有企业535个,集体企业11个,股份制企业623个,其他企业187个,个体经营2679个。随着兵团市场经济的发展,国有企业的制度改革,集体企业的改制,股份制企业蓬勃发展,个体民营企业随处可见,这些企业都有一个共同特点,就是建立现代企业制度,现代企业制度的“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的基本特征决定了这些企业和东部、内地其他省区的企业一样,都是真正的市场经济主体,自主经营、自负盈亏,自主开发、自主创新,否则在市场经济的残酷的竞争机制中不会有立足之地和存活下来,兵团在企业的经济管理体制上几乎无特殊之处,其特殊点无非是国有企业改革的彻底性程度如何。另外,公安局、检察院、法院、劳改局、武警部队,教育、医疗、科研、文化艺术、金融保险等事业机构上,也和其他省区和地方上的同类单位无甚区别。因此,兵团在工交建商企业和事业单位的经济管理体制上没有太大特殊性。

(二)农牧团场的经济体制

兵团在经济体制方面的特殊性主要在于农牧团场的基本经营制度。因此,本文着重论述这一部分。

兵团团场实行以职工家庭承包经营为基础,统分结合的双层经营体制,形成以第一产业为主体,带动二、三产业全面发展是兵团经济发展格局。团场基本经营制度的内涵主要体现为四句话:即“土地承包经营、产权明晰到户、农资集中采供、产品订单收购。”集中而鲜明地体现出团场经营管理体制的基本特点。其具体内容如下:

1. 土地承包经营。

在土地承包经营政策上,实行分类指导。对全民所有制承包职工家庭,实行土地长期固定、生产自主经营、成本费用自理、负担只降不增、收益风险均沾、公益“一事一议”、享受“低保”待遇的政策。全民所有制承包职工长期固定地包括自用地和承包经营地,自用地户均 1.5~2.5 亩,免收土地承包费;承包经营地按兵团规定上交土地承包费。集体所有制农户长期固定地包括基本生活地和承包经营地,基本生活地参照并略高于周边农村人均占有土地水平,和原划的自用地合并计算,减人不减地、增人不增地,免收土地承包费;承包经营地参照全民所有制职工承包土地的划分办法,土地承包费除不交社会保险“五项统筹费”、工会经费、职工教育费和职工福利费外,其他费用参照全民所有制承包职工的上交办法进行上交。

2. 产权明晰到户。

继续深化产权制度改革,对公有牲畜、农机具、大棚、果林、机井和滴灌小型水利设施等生产资料,凡能明晰产权的都应作价归户,职工自主经营,团场规范服务。凡不宜由职工单独买断经营的生产资料,可采取股份制或股份合作制方式进行经营。

3. 农资集中采供。

对承包职工各类农资的采供,要按照市场经济规律,以师为单位实行统一招标、集中采购,这样可以减少中间环节,为职工服务的同时也减少了职工的负担。另外,在集中采购的同时,职工也可以自由采购,通过竞争实现降低采购价格的目的。集中采购可以在一定程度上保证农资产品的质量,出现问题时可以找到承担责任人,有效保障了职工的合法权益。

4. 产品订单收购。

大宗农产品以团场为单位统一订单收购,总的原则是协商确定价格、有利共同分享、风险共同承担、单外放开经营。

团场基本经营制度的基本内涵,勾勒出了团场改革的基本思路,为兵团在新时期新阶段探索建立与社会主义市场经济相适应、具有兵团特点的体制机制,明确了改革目标和方向,是对兵团恢复 20 多年以来团场改革实践经验和理论成果的系统全面总结。

(二) 团场基本经营制度的基本特征

团场的基本经营制度既要适应农业生产的普遍性要求,又要遵循市场经济的客观规律,还要有利于发挥兵团大农业和组织化程度较高的优势。兵团团场实行以职工家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。有以下基本特征:

1. 职工家庭经营是基本经营制度的基础。

在中国改革过程中,农民首创的土地家庭承包经营责任制,充分调动了农民的生产积极性,极大地解放了农村生产力,被法律规定为农村的基本制度。1993年11月,中共中央国务院《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》指出:以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制,是中国农村经济的一项基本制度,要长期稳定,并不断完善。1998年3月,在全国人大九届二次会议上,家庭承包经营作为农村的一项基本制度已正式写入中国宪法。2002年8月29日,全国人大通过的《中华人民共和国农村土地承包法》明确规定,中国农村实行以家庭承包经营为基础,统分结合的双层经营体制,这是中国农村的一项基本经营制度。从而为在实践中长期坚持和稳定以家庭承包经营为基础的农村微观经济体制奠定了科学理论支撑和法律依据,从法律上赋予了中国农民长期而有保障的土地承包权,促进了农业生产的快速发展。

虽然兵团农业生产的集团化、规模化特征明显,但是农业生产的特点,决定了职工家庭承包经营是兵团农业组织的基本形式。实践证明,农业生产实行家庭经营具有广泛的适应性,不仅传统农业适宜家庭经营,就是现代农业也适宜家庭经营,而且与实现农业现代化和发展农业适度规模经营并不相悖。兵团的农业生产及职工家庭承包经营与中国农业及农民家庭承包经营、与国外农业及家庭农场经营除了土地性质不同,土地经营规模不同外,其他都是基本相同的,核心都是以家庭经营为基础。

2. 统分结合的双层经营。

兵团团场统分结合的双层经营体制是“土地国有、团场统一经营、职工分户承包”的“大农场套小农场”的农业经营模式。团场和职工两个经营主体地位,实行有统有分、统分结合,发挥两个经营主体的积极性和创造性。其中,主要体现在生产管理环节上的职工家庭经营是双层经营体制的基础。团场统一经营是发挥双层经营体制综合效益的重要保证,主要体现在经营服务环节上。

3. 处理好两个经营主体的关系。

团场的性质是党政军企合一的特殊组织,但有很强的企业属性(又名新建集团),既然办了企业就该搞好经营管理。团场基本经营制度把团场的经营分为承包职工为一层,团场为一层,两个都是经营主体,但经营的内容不同。承包职工是生产经营,团场是管理经营。从具体的经营制度来看,土地承包经营、产权明晰到户是“分”,农资集中采购、产品订单收购是“统”。这种“分”适合农业生产的特点,有利于调动广大承包职工的生产经营积极性;这种“统”

适应了市场经济对团场、对农业的要求,也坚持了党政军企合一的团场体制,有利于发挥兵团的优势,增强市场竞争力。

两个经营主体同处于团场内,就产生了正确处理“双层”的关系问题,以及在市场经济的条件下,如何发挥兵团组织化程度高、集团化特点突出和能够集中力量办大事的优势的问题。要处理好团场两个经营主体的关系,就要坚持以下两个原则:

(1)要坚持以职工家庭经营为基础,同时兼顾两个经营主体的基本利益。

团场有两个经营主体,实行双层经营,在坚持以职工家庭经营为基础的同时,必须兼顾两个经营主体的基本利益。首先,要维护职工家庭经营主体的基本利益,保证职工家庭收入不断增长。要尽快改变目前职工家庭在双层经营体制中相对处于弱势的状况,进一步规范职工土地承包费,减轻职工负担,落实职工经营自主权,加强基层民主建设。特别是要按照市场原则建立健全农产品订单机制,不能搞“霸王合同”。其次,要提高团场经营水平和能力。实行双层经营,对大宗农产品采取订单收购和统一管理是必要的。团场统一经营既有利于团场,也有利于职工。团场经营的大宗农产品到市场上去实现的过程,有很多主观和客观的因素,因此团场要增强市场意识,适应市场变化,不断提高把握市场的应变能力和经营水平,实现利润最大化。第三,协调好两个经营主体的利益关系。职工增收主要是通过增产、自营经济和开辟新的生产方式实现,团场利益主要体现在大宗农产品加工、经营和发展二、三产业上。加工和经营的增值部分可以与职工分成,但主要成为团场的利润。只有协调好团场和职工家庭两个主体利益关系,团场的产品管理才能走向规范。

(2)坚持“统”、“分”相结合的双层经营体制。

团场基本经营制度是团场和职工两个经营主体地位实行有统有分、统分结合的基本经营制度。其中,职工家庭经营是双层经营体制的基础,主要体现在生产管理环节上。没有职工家庭经营,土地承包经营和产权明晰到户就难以落到实处,双层经营体制就无法确立。团场统一经营是发挥双层经营体制综合效益的重要保证,主要体现在管理和服务环节上,没有团场的统一经营,产品订单收购和农资集中采供就难以实现,就不能按照市场原则为职工家庭经营提供有效的管理和统一的社会化服务,职工家庭经营的效果也就难以在市场中得到体现。这与以往计划经济的一统到底、行政垄断经营有着本质区别。因此,团场基本经营制度必须同时发挥好职工家庭和团场两个经营主体的积极性和创造性,既要适应农业生产的普遍性要求,又要遵循市场经济的客观规律,还要有利于发挥兵团大农业和组织化程度高的优势。

第三节 兵团特殊体制与社会主义市场经济的统一性

2009年,胡锦涛总书记视察新疆,再一次强调要处理好兵团特殊体制和市场经济的关系。兵团在“十一五”规划里也明确提出,“兵团将坚持社会主义市场经济的改革方向,着力解决体制性制约因素,基本形成与市场经济和履行屯垦戍边使命相适应的比较完善的经济体制与运行机制,在更大范围内和更深程度上参与市场竞争,推动开放型经济的发展”。^①这些指示准确归纳了兵团的特殊作用和历史任务,明确了今后兵团工作中心和重点,尤其是处理好兵团特殊管理体制和市场机制关系的要求,指明了兵团经济社会发展的方向。

一、兵团特殊体制与社会主义市场经济的统一性

兵团要推动经济不断发展就必须进一步发挥市场这一“看不见的手”对资源配置的基础性作用,正确处理特殊管理体制和市场机制的关系。因此研究二者之间的协调发展有十分重要的意义。改革开放以来兵团改革发展的实践证明,在党政军企合一的特殊体制下,兵团完全能够而且应该建立起既适应市场经济要求,又充分发挥兵团优势的经济体制和运行机制。况且社会主义市场经济体制还是推动新时期兵团经济发展的不竭动力。

(一)理论上两者是统一的

将社会主义与市场经济有机结合起来,推动国民经济的快速发展,是一种伟大的创新,也是建设中国特色社会主义的必然选择。社会主义可以和市场经济相结合,兵团的特殊体制本身就是在社会主义建设过程中形成的,也同样可以和市场经济相结合。从特殊体制本身来说,它也不是天生就排斥市场机制,而是与市场经济有相统一的一面,具有根本上的一致性。

而且,从二者的运行机制上,社会主义市场经济的根本特征是市场在国家的宏观调控下对资源配置起基础性作用。也即是说社会主义市场经济也非同资本主义的自由经济,就是在资本主义国家的自由经济下也不存在完全纯粹的自由主义经济,资本主义的国家也会采取计划的手段或多或少地对经济运行进行干涉。由于市场经济的自发性、盲目性、和自发调节作用有限,资本主义的市场经济在其自身因素的自发调节下不能达到消除失业和熨平经济周期性波动,因此也需政府的宏观干预。因此,无论是资本主义的市场经济还是社会主义的市场经济的有效运行都需要统分结合。所谓的“统”就是国家的

^①兵团国民经济和社会发展第十一个五年规划汇编[Z].兵团发展和改革委员会.2007:15.

计划和政策调控,所谓的“分”就是个体经济在法律法规下的自主运行。而兵团特殊体制也是“统分结合”,例如,作为兵团经济运行体制的主体内容的团场基本经营制度也是“统分结合”的双层经营体制,即“土地国有、团场统一经营、职工分户承包”的“大农场套小农场”的农业经营模式。有团场和职工两个经营主体地位,实行有统有分、统分结合,发挥两个经营主体的积极性和创造性。所以说,从运行机制方式上,兵团特殊体制与社会主义两者有相通之处,也决定了两者的统一性。

中国改革开放总设计师邓小平在1981年在全国改革开放、市场化改革方兴未艾之际决策恢复兵团,且特别强调“兵团组织形式与军垦农场不同,任务还是党政军结合”。这本身也说明了兵团党政军企合一的特殊体制同市场化改革具有内在统一性。

(二)兵团工业经济发展历史过程表明两者是统一的

兵团是一个党政军企合一的特殊组织,担负着屯垦戍边的历史使命。兵团经济的振兴,不但能更好地稳定边疆、维护国家统一,而且还可以提高兵团职工生活水平,推动新疆经济的发展,减轻国家财政负担。自1954年以来兵团国有经济发展历程经历了以下几个阶段:^①

1. 从1954年初至1966年底,工业经济创立和快速发展阶段。

兵团于1954年被正式批准成立。从创立第一批企业始,到1966年“文化大革命”开始前夕,这一阶段是兵团国有经济起步并快速发展的阶段。“到1966年年底,全兵团已拥有各类工业企业297个,并且几乎全部是国有企业,总产值达53113万元”^②。这一阶段由于计划经济,所以企业对市场不太重视。但该阶段奠定了兵团工业发展的基础,发展了一批至今仍很有影响力的企业,比如新安酒厂(1956)、伊犁酿酒总厂(现伊力特酒业)(1956)、石河子造纸厂(1958)、八一酒厂(现白杨酒业)等等。

2. 从1966年底至1981年底,工业经济停滞倒退阶段。

1966年,我国开始“文化大革命”,兵团也受到冲击,于1975年3月被撤销建制,大部分国有企业停产倒闭,这一阶段是兵团事业的停滞甚至倒退时期。期间有一批兵团国有企业被无偿移交给新疆维吾尔自治区管理,这两个原因使兵团国有经济的发展受到了重创。这一阶段企业也不重视市场机制的作用。

^①该部分的数据及年份全部来源于兵团历年统计年鉴及相关史料。

^②新疆生产建设兵团统计局,新疆生产建设兵团统计年鉴2009[Z].北京:中国统计出版社,2009:350

3. 从1982年初至2001年8月,兵团工业经济复苏和改革求荣阶段。

兵团1981年8月恢复建制,以前被移交到地方的一部分兵团资产又重新收归兵团。随着国家改革开放、建立市场经济和现代化企业制度等政策的实施,兵团国有企业也相继进行了经济体制改革,以市场为导向,逐步从获得部分经营自主权到政企分开,从实行厂长负责制到组建股份有限责任公司,企业不但恢复了生产,进入了快速发展时期,实现了兵团经济的快速提升。其中从1996年开始到2001年间相继有7家公司成功上市。

4. 从2001年9月起至今,是兵团工业经济优化资产重组阶段。2001年9月,兵团通过改革国有公交建商企业的“1+8”文件,^①实施及国有资产管理委员会的组建,兵团国有企业进一步加快了改革和发展步伐。其中部分兵团大型企业通过增资扩股、债转股等措施,进行资产优化重组,实现股权多元化,以此为契机加快兵团企业的上市进程,截至2008年年底,兵团共有13家上市企业。这些企业的成功上市,推动兵团经济的繁荣。

从历史发展进程看,第三、四阶段即从1982年起随着国家的企业制度改革政策,兵团工业经济开始获得了新生,各种个体、私营、股份制等各种类型企业数量开始快速增加,十数家企业成功上市。工业经济的快速发展,表明兵团特殊体制对社会主义市场经济是适应的,是市场经济促进了新时期兵团快速发展壮大。

(三) 经济发展成果证明二者是统一的

以下两表分别是1954~2008年兵团经济总量(以国内生产总值GDP表示)变化折线图 and 1954~2008年兵团人均收入(以人均国内生产总值表示)变化折线图。

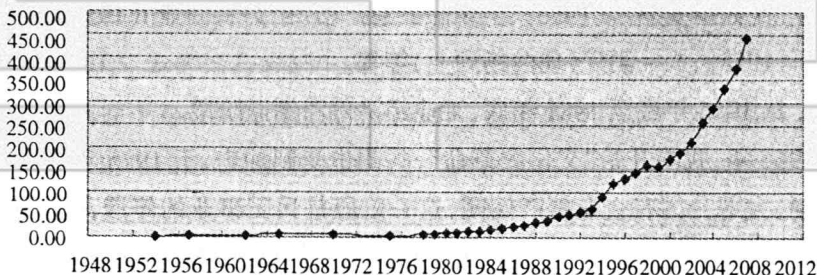


图3-1 1954~2008年兵团国内生产总值(GDP)变化图 单位:亿元

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴(2009)北京:中国统计出版社,2009.

^①“1+8”文件是指2001年9月5日由中共新疆生产建设兵团发布的《关于加快兵团国有公交建商企业改革和发展的意见(试用)》及8个附件。详细内容参见2002年新疆生产建设兵团年鉴。

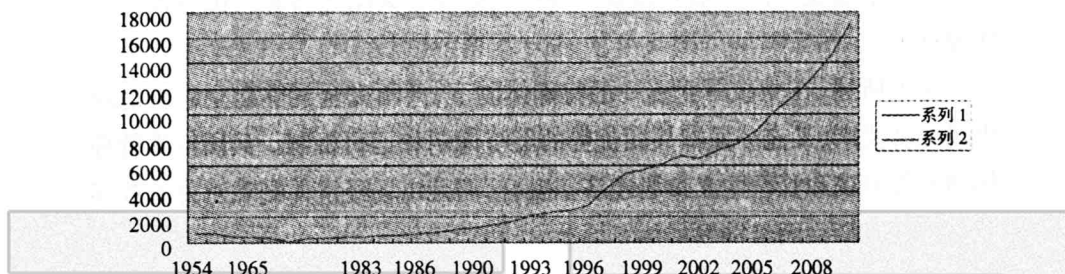


图 3-2 1954 ~ 2008 年兵团人均国内生产总值(GDP)变化图 单位:亿元

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴(2009)北京:中国统计出版社,2009.

从国内生产总值(GDP)的发展变化可以看出,如图 3-1,从 1978 年改革开放开始,兵团经济快速启动。尤其到了 1993 年国家确立了市场经济体制以后,兵团的兵团国内生产总值(GDP)迅速发展。尽管中间个别阶段发展速度减慢,但整体呈上升趋势。另外,从人均收入来看,如图 3-2,国家建立社会主义市场经济体制以来,兵团人均收入也有很大提高^①。

与同期自治区相比,新疆兵团是在 1954 年计划经济的历史条件下成立的,加之原有军事管理体制的影响,因而兵团恢复后面临着党和国家大力推进市场化改革的严峻挑战。突出的表现是体制不顺、机制不活、所有制结构单一、经济封闭性比较强,以致一段时间内经济增长速度明显落后于自治区的平均增长水平。据《新疆辉煌 50 年》资料测算,1982 ~ 1990 年,GDP 年均增长速度,自治区平均为 11.38%,兵团平均为 9.62%,比自治区低 1.76 个百分点。实现由传统的计划经济向社会主义市场经济的转变,对于兵团的发展来说,当然也是具有划时代意义的事情。兵团人在市场经济的挑战面前没有退却,而是进一步发扬了开拓创业的兵团精神,在市场化改革的道路上勇于探索,逐步找到了一条把兵团戍边的历史使命同社会主义市场经济相结合的新的发展道路,促进了兵团的发展和壮大。尤其是中央对兵团实行计划单列和实施西部大开发战略以来,在党和国家的大力支持下,兵团人锐意进取,深化改革,不断调整和优化经济结构,使兵团开始出现了跨越式发展的良好势头。实践证明,坚持市场化取向的改革,是解放和发展兵团生产力的根本途径,兵团的戍边使命是能够同社会主义市场经济相统一的。

改革开放以来的实践也充分证明,兵团特殊管理体制和社会主义经济

^①新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴 2009[Z].北京:中国统计出版社,2009: 24 ~ 27.

体制总体上是统一的,而且市场经济体制促进了兵团经济和人民收入的快速发展。

综上所述,在党政军企合一的特殊体制下,兵团完全能够建立起既适应市场经济要求、又充分发挥兵团优势的经济体制和运行机制。兵团特殊管理体制不仅可以和社会主义市场经济相融合,而且市场经济体制和对外开放还是推动新时期兵团经济发展的不竭动力。

二、兵团特殊体制和市场经济统一性的原因分析

以上实践证明可以看出,我们不能把兵团特殊性同市场经济的普遍性对立起来,要看到兵团的特殊性适应市场经济之处。其原因主要有:

(一)兵团的特殊体制的优势

兵团的特殊体制,有助于集中人力、财力和物力实现重点突破,克服经济发展过程中的薄弱环节,加快发展速度;有助于统筹规划各方面资源,优化资源配置;有助于集中力量进行各种开发性建设,提升开发的层次和水平;有助于形成集约化、规模化生产经营优势,在市场竞争中取得有利地位;有助于建设国家重要的工农业生产基地;有助于推出重点品牌,发挥品牌对经济的促进作用。正如胡锦涛总书记2001年视察新疆时强调:“兵团具有组织化程度高、集团化特点突出、基础力量雄厚、职工队伍整体素质较高等优势,便于集中力量办大事。”依托兵团特殊体制形成的组织化程度高、集团化特点能够集中力量办大事等优势,是兵团在市场经济中取得新发展的重要条件。所有这些都表明,兵团特殊体制应该而且能够顺应市场经济,并在市场经济中取得更好更快的发展。近年来兵团改革发展的实践充分证明了这一点。

(二)兵团体制改革探索出了适应市场经济发展的有效形式

从1983年开始,兵团在农牧团场推行以“一主两翼”为主要内容的改革,逐步建立起大农场套小农场、统分结合的双层经营体制。在此基础上,1988年兵团先后在工交建商企业和农牧团场推行了承包经营责任制,同时在企业内部加大了劳动、人事和分配三项制度改革的力度,有力地促进了企业内部机制的转换。

1993年以后兵团党委把兵团经济体制改革由简政放权的一般政策性调整,转入以建立现代企业制度和社会主义市场经济新体制为目标的制度创新,兵团进入了以建立社会主义市场经济新体制为目标改革阶段。进入新世纪之初,兵团党委加大探索力度,以团场为基础进行改革,制定和出台了以“固定、自主、服务、分配”为核心内容的深化农牧团场改革“1+3”文件,形成了以建设屯垦戍边新型团场为目标的发展思路;在体制机制上,确立了以建立

“土地承包经营,产权明晰到户,农资集中采供,产品订单收购”的团场基本经营制度为主要内容的农牧团场改革思路,这是兵团长期探索的结晶,是兵团解决特殊体制同市场机制矛盾、兵团集约化大农业同农业分散经营矛盾的根本途径,为兵团、特别是团场适应市场经济提供了保证。在工交建商领域,兵团以贯彻兵团党委“1+8”文件为主要标志的企业配套改革,让多种经济成分参与到兵团国有企业的股份制改革中来,实现兵团国有企业股权的多元化;并依法保护民营、私营和个体投资者的合法权益,充分发挥非公有制经济在发展工业、活跃市场、增加就业方面的作用等等,使兵团经济适应市场经济的能力大大提高,在体制机制上与市场经济运行规则更加配套,推动兵团经济进入了稳步、快速、健康发展的轨道。

第四节 加快兵团特殊体制改革

兵团历届党委都认真落实几代中央领导集体对兵团工作的指示精神,注重处理好特殊管理体制和市场机制的关系,积极探索兵团特殊组织形式适应社会主义市场经济体制的有效途径和方式。以完善团场基本经营制度为切入点,探索建立既适应社会主义市场经济要求又具有兵团特色的体制机制。

一、市场经济条件下兵团发展存在的问题

改革开放以来,兵团各方面取得了巨大成绩,发生了巨大变化。但成绩的背后我们也要看到兵团发展过程中存在的一些问题。

(一) 经济发展方面

1. 兵团经济发展同比增速缓慢。

1978年以后,中国经济高速增长,从1978年到2000年经济增长率平均为9.3%,新疆地区整体经济也以较快的速度增长。但是与此同时,在“十五”之前,兵团经济发展速度却呈现出一种缓慢增长趋势。

从兵团和新疆经济年均增长率对比看,“六五”时期兵团为11.4%,新疆为12.5%;“七五”时期,兵团为8.0%,新疆为9.8%;“八五”时期,兵团是7.4%,新疆是11.8%;“九五”时期,兵团年均增长率为7.6%,新疆是7.7%。“十五”之前兵团经济发展速度的放慢,直接导致兵团经济在自治区经济中所占的比重下降。兵团国内生产总值(GDP)1974年占自治区生产总值的24.7%,至2000年下降到只占自治区的13.2%。这一时期,兵团国有企业经济效益不高,亏损严重。在“十五”之前兵团经济效益远远落后于自治区和全国平均水平,直接导致兵团职工收入增长缓慢,增速明显慢于内地,特别是沿

海地区。

应该看到,在“十五”期间,兵团经济发展速度较快。如“十五”时期,兵团年均经济增长率为 11.3%,新疆是 10.0%,全国平均 8.8%。^①兵团高于全国水平的原因有:第一,兵团由于前期发展缓慢,基数较小。第二,国家西部大开发的政策支持。第三,兵团党政采取一些改革措施促进了经济的发展。但从整体上讲,兵团的发展速度还是和其占有的资源优势不相匹配。

2. 职工收入增长缓慢。

因为兵团团场职工属于城镇户口,长期以来(在兵团统计年鉴 2003 年改变统计口径之前),团场职工收入主要是工资性收入。因为尽管团场职工还有其他例如经营性收入、转移支付收入、财产性收入等,但扣除家庭经营费用支出、生活费用支出,农牧团场农牧工住户家庭人均年纯收入仅相当于收入总额的 1/4 到 1/6,经营性纯收入很少。在 2006 年农业税改革之前,转移支付性收入也比较低。所以说,兵团团场职工的可支配收入来源是工资性收入。

表 3-3 主要年份全国、新疆及兵团国有单位职工平均工资

单位:元

年 份	平均工资		
	全 国	新 疆	兵 团
1978	644	726	643
1985	1213	1310	1067
1995	5625	5431	4187
2000	9371	8717	6715
2005	19313	15364	11925
2006	21001	17704	13679
2007	24932	21434	16272
2008	29229	24687	18772

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴(2009)北京:中国统计出版社,2009。^②

从以上图表可以看出,从改革开放以来到 2008 年,兵团国有单位职工平均工资从纵向来看,一直呈现增长的趋势。从横向来看,兵团当年工资水平低于全国与新疆的水平。并且工资上下年增长幅度也低于全国与新疆的水平。兵团 2008 年比 2007 年增长 2500 元,但同时期全国增幅为 4297 元,新疆

^①新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴 2009[Z].北京:中国统计出版社,2009:24.

^②新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴 2009[Z].北京:中国统计出版社,2009:123.

为 3253 元。兵团 2007 年比 2006 年增长 2593 元,但同时期全国增幅为 3931 元,新疆为 3730 元。兵团 2006 年比 2005 年增长 1754 元,但同时期全国增幅为 1688 元,新疆为 2340 元。兵团 2005 年比 2000 年增长 5210 元,但同时期全国增幅为 9942 元,新疆为 6647 元。兵团 2006 年比 2005 年增长幅度比全国稍高之外,其他都低于全国及新疆。总之,从国有单位职工平均工资情况来看,兵团与全国、自治区平均水平的差距不断拉大。这仅仅是工资性收入,如果再加上非工资性收入,兵团的职均收入就更低。

2001 年以后,兵团进行了一系列经营体制改革,如深化农牧团场改革“1+3”文件,在工交建商领域的“1+8”文件为主要标志的企业配套改革,兵团家庭经营性收入大大增加,再加上国家对农业的扶持力度加大,兵团团场职工的转移支付性收入增多。所以兵团团场职工的家庭人均收入大大增加,开始高于新疆农村和全国农村总体平均水平,但与全国城镇平均水平比较,还有很大差距。例如,“兵团农牧团场 2008 年农牧工住户家庭人均年纯收入 6771 元,城镇家庭人均年纯收入 11836 元,全国城镇 2008 年人均年纯收入为 15781 元。”^①所以说,兵团由于一系列资源优势 and 体制优势,团场职工人均收入处于一个比上不足,比下有餘的境地。由于兵团本身生存环境的艰苦和相对较高的劳动强度,相比较而言,团场职工收入增长还是比较缓慢的,和兵团的规模和优势不匹配。其直接后果是导致职工队伍的不稳,大量人才外流。虽然这种状况在 2006 年后由于国家的农业扶植政策有所改观,一部分外流人员回流,但高层次、知识性人才的流失仍然非常严重。

3. 产业结构有待优化升级。

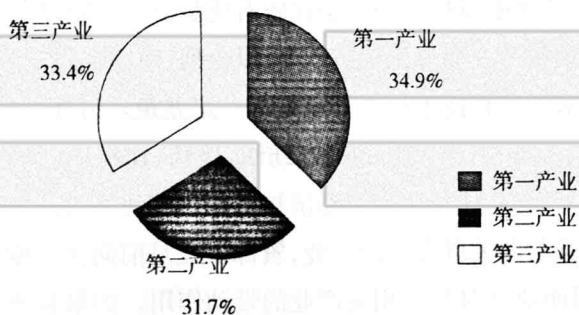


图 3-4 兵团 2008 年产业结构比例图

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴(2009)北京:中国统计出版社,2009.

^①新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴 2009[Z].北京:中国统计出版社,2009:30.

从产业结构看,兵团的三产结构,虽然二产和三产的比例有所上升,但上升幅度不大,一产依然占较大比例。一般来说,经济结构的转变,能够加速经济增长,由工业化所带来的经济结构转变,对于以农业生产为主的兵团经济发展更为重要。但兵团产业结构趋同现象比较严重,力量分散,形不成合力。兵团产业结构中第一产业的比重较高,第二产业的比重过低,由于工业发展缓慢,没有及时实现经济转型和产业升级,较大地影响了兵团经济发展。“2008年兵团三次产业生产总值的比重分别 34.9 : 31.7 : 33.4, 兵团工业增加值占 GDP 的比重仅为 22.94%, 低于自治区平均水平 19.7 个百分点, 低于全国平均水平 20 个百分点。”^①另外,兵团迄今仍有大量农业人口,兵团农牧团场劳动力随着工业化进程向其他部门转移的速度也十分缓慢,这说明全国已达到工业化发展中期阶段,而兵团却处于工业化发展初期阶段。

温家宝总理 2007 年 8 月在新疆视察时也指出,“垦”字的内涵在变,现在不仅指农业,还包括工业和第三产业。兵团要发挥集约化生产的优势,抓好优质棉花基地和粮食基地建设,努力建成全国节水灌溉示范基地、农业机械化推广基地和现代农业生产基地。这体现出兵团新时期农业方面经济发展目标。但应该看到,兵团目前产业结构以第一产业为主,二、三产业比重较小,是典型的大农业经济。这是兵团的优势也是不足。

现在整个国家都在推进工业化和城镇化,而兵团还处于工业化初期和启动时期,第三产业服务业更是刚起步。即便是兵团有优势的大农业,农业机械化水平高于全国,但用的农业机械装备 80% 都是从内地厂家购买或者从国外进口。兵团比较优势的农业加工业,层次低,加工深度不够,产品附加值低。众所周知,新疆节水灌溉技术和设备比较有优势,但应该看到,如今新疆的节水灌溉产品市场相当一部分份额被欧美、以色列、南非等外国企业占据。这反映出疆内的节水产品和技术在国外还是有一定差距。另外,从产业经济学的角度,兵团目前的支柱产业食品农牧、纺织、医药、建材化工、资源矿业、农业装备制造等除了纺织、建材化工对经济拉动作用较强外,食品农牧、医药行业是后向关联度强前向关联度差的产业,资源矿业是前向关联度强后向关联度差的产业^②,因而缺乏对其他相关产业的带动作用。如果兵团不加快调整产业结构,进行产业结构优化升级,提高产业组织程度。兵团经济和新疆地方、内地的差距会越来越大。推动产业结构的优化升级,必须形成以高新技术为

^①新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴 2009[Z].北京:中国统计出版社,2009:29.

^②注:在产业经济学中,前向关联度和后向关联度是指产业间的关系紧密程度和相互影响程度。

先导、基础产业和加工制造业为支撑、服务业全面发展的新格局,并正确对待传统产业。

4. 固定资产投资缺乏与非生产性投资比例过大并存。

中央财政对兵团经费性支出预算指标没有按预算改革要求的“零基预算”分配原则测定,至今基本维持农垦财务体制下“基数加增长”的办法。由于原来基数偏低,增长缓慢,资金缺口的困难得不到有效的解决。公共财政支出缺位,造成固定资产投资资金紧缺。

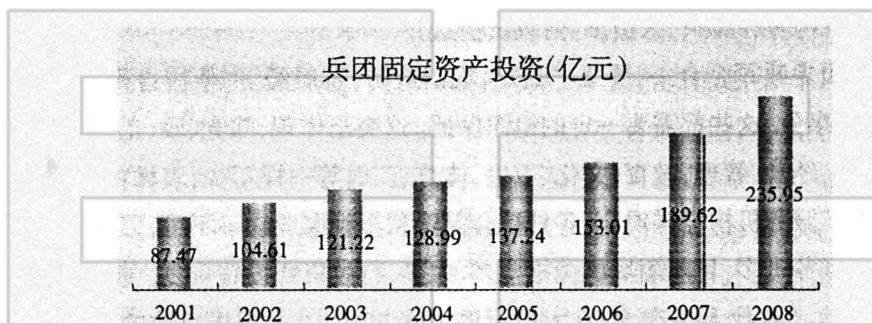


图 3-5 2001~2008 年兵团固定资产投资数额变化图

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴(2009)北京:中国统计出版社,2009.

由图 3-5 可以看出,从 2001 年到 2008 年兵团固定资产投资呈逐年上升趋势,但是增长幅度较小,固定资产投资缺乏。而同时期,兵团投资由于预算的软约束存在投资非生产性特点。2008 年除兵团直属、新天、新中基外各师完成的固定资产投资共 146.16 亿元,其中文化、卫生、教育、交通、小城镇等基础项目及行政和政策性建设项目投资 64.51 亿元,占到固定资产投资的 44.1%。另外,一些团场不顾自己的经济实力,高额负债上项目。尤其在 2003 年之前,这个问题非常严重。“2002 年团场、企业完成基本建设投资 73 亿元,其中团场、企业自筹 39.99 亿元,占投资额的 54.5%,但同时团场、企业负债高达 548 亿元,比上年增加 57.5 亿元,其中长期负债增加 19.5 亿元,增长 24%。而主营收入由 1997 年的 361 亿元到 2002 年的 376 亿元,仅增加 15 亿元,年均递增才 0.8%。主营利润由 1997 年的 42.56 亿元减少到 2002 年为 34.49 亿元,年均递减 4.12%”。^①

^①新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴 2003[Z].北京:中国统计出版社,2003.

(二)经营制度、资源配置方面

1. 团场基本经营制度不健全。

在落实团场基本经营制度过程中,遇到了许多问题,主要表现在:一是历史欠账多,包袱重;二是团场农业基础设施薄弱,中低产田改造任务重;三是经济结构性矛盾突出,种植结构和职工收入来源单一,园艺业、畜牧业没有形成规模,职工减负增收的长效机制还没有形成;四是劳动力管理体制不规范,社会保障制度不健全;五是土地承包经营管理存在漏洞,统得过多,放得较少。

2. 机构臃肿庞杂、人员多、财政负担重。

兵团党政军企合一,要维护稳定,巩固边防,发展经济,依法自主管理行政、司法事务,这些都需要一定的组织保证。这突出体现,除党、政、工、团组织外,生产、经营、管理,教育、文化、卫生、体育、广电等一样不少,农林牧水机等科技推广服务机构样样俱全,各种社会保障和福利事业缺一不可,因此,由于管理的事务过多,目前团场机关机构多、人多,行政资源设置重复。据初步统计,目前,“常住人口在 5000 人以下的团场 37 个,占团场总数的 21.3%; 5000~1 万人的团场 68 个,占团场总数的 39.1%;1 万~2 万人的团场 58 个,占团场总数的 33.3%;2 万人以上的团场只有 11 个,占团场总数的 6.3%”。^①有的团场只有两三千人,土地面积只有二三万亩(仅等同于有些连队的规模),但仍要建立各种行政和服务机构,造成行政资源重复建设,缺乏规模效应,行政效率低。另外,兵团机构设置强调上下对口,不是因事设岗、固岗设人。兵团从上到下机构设置强调上下对口,即便是机构改革后不要求对口,但为应付上级机关的检查、考核、评比等活动,下级也不得不配置相应的机构和人员。这些人并不是没事干,因为有些机构挂了多个牌子,一个人兼了多个职务,他一个人要对上级机关的多个部门,工作任务很重,如多数团政研组只有一个人,一般是财务科主任或是党办主任兼职。

以上原因造成兵团财务供养人员过多,负担过重。兵团财务供养人员包括行政机关人员、政法机关人员、军事专职人员,农业、文体广播,科研、卫生、教育等事业单位人员。在财务供养人员中,团机关超员过多。社会事业和各类服务机构争投资,抢资源,运行质量不高。现在存在着只要有团场,不论规模多大、人口多少,都设置学校、医院等社会事业,都要办农技推广等“七站八所”的服务机构,不仅分散了有限的人力、物力、财力等各项资源,使团场无力将更多的资源投入到扩大再生产中去,而且这些社会事业和各类服务机构也

^①新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴 2009[Z].北京:中国统计出版社,2009.

因投入不足,管理水平落后,人才和技术匮乏,而难以为职工提供满意的服务。

近几年,兵团采取一系列改革措施,行政机构臃肿、重复设置,人浮于事的现象一定程度上得以改变,职工负担有所减轻。但是由于兵团分散和管理体制的特殊性,兵团虽然不是一个完全意义上的政府,但是作为屯垦戍边的一个党政组织,离建立服务型政府的目标还很有差距。

3. 资源配置方式落后、资源未充分利用。

传统屯垦戍边模式封闭型的特点,造成了兵团在发展过程中难以有效参与与区域经济的整合,实现资源的最佳配置。兵团团场在创建时,要么本着“不与民争利”的原则,在人烟罕至的两大沙漠边缘建立起来,要么出于国防的需要建立在边界线上,大多属于水到头、路到头、电到头的地区,远离交通要道和城镇,生产和生活环境都比较恶劣,为了生存的需要,各个垦区都创办了相对独立的“小社会”,他们盖医院、办学校、修道路、建生活区,自己解决职工群众生活的一切需要,解决职工的后顾之忧,导致与周围地区的交往存在先天缺陷。不仅团场与周边地区的交往很少,即使是垦区与垦区之间也缺乏有效的联系,这既妨碍了兵团的开放,也不利于兵团参与与区域经济的整合。

另外,兵团所有制结构比例不合理,公有制经济成分过高,对公有制经济的管理采用行政命令方式过多,如在国有企业改革过程中,用行政命令的方式把已经没有重组价值的企业交给完全不相干的企业,结果让他们背上沉重的包袱,最终是要“死的活不了,想活的活不好”。还利用行政的手段进行资产行政划拨,阻碍了优质生产要素向优势产业、优势企业聚集,使生产要素无法根据市场规则优化配置。再如国家的行政性、政策性资金都是由国家各个部门申请来的,用途不同,不能集中使用。但在实际使用过程中,搞平衡,把有限的资金像平均撒到了全兵团,结果无法办大事。

二、兵团特殊体制存在问题的原因分析

新形势下兵团屯垦戍边遇到的突出问题,主要根源于传统屯垦戍边模式不适应新形势的要求,限制了兵团屯垦戍边事业的发展。传统屯垦戍边模式脱胎于农业社会,新中国成立后又涂上了浓厚的计划经济色彩,长达 30 余年的中苏对峙,又形成了偏重军事防御的戍边战略。在当时的历史条件下,传统的屯垦戍边模式发挥了重要作用,时至今日,传统屯垦戍边模式的一些优势仍是支撑兵团发展的重要因素。但我们也应该看到,随着国际国内形势的重大变化,传统屯垦戍边模式的局限性日益显露出来,它限制了兵团的工业化、城镇化、民主化、法制化进程,限制了兵团所有制结构的调整,限制了兵团由计划经济向市场经济的转型和对外开放,限制了兵团戍边战略的调整,从而

导致了兵团屯垦戍边事业在新形势下遇到了诸多突出困难与问题,进而影响到兵团在新形势下更好地履行屯垦戍边使命。具体说来,有以下三方面原因。

(一)部分管理干部思想未解放

在高度集中和计划管理体制下,形成了人们思想观念的束缚,一些领导干部思想僵化、墨守成规,工作能力与新形势、新任务的要求不相适应,习惯于用计划经济的办法,不善于用市场经济的力量和改革创新的办法解决发展问题。“兵团的体制机制同市场经济还不完全适应,体制改革中还存在着一些深层次的矛盾,一些领导干部思想不解放或解放不够,习惯势力和主观偏见的影响较大,对改革的重要性和紧迫性认识不清,改革思路不清”。^①由此,在不少人思想观念上形成误区,在遇到一些具体问题时,自觉不自觉地以“特殊性”作为搪塞的理由。将自身思想不解放,改革不敢深入造成的失误、错误归结于兵团特殊体制以推卸责任,阻碍了兵团事业的发展,实际上还是计划经济的思维延续。

(二)兵团管理体制本身的不完善

由第二章的论述可知,兵团实行党政军企合一的特殊体制,兵团各级机关的行政职能不完备,缺乏一些必要的行政职能,比如财政、税收等,由此造成兵团经济社会费用无开支来源,党政不分、政企不分。使兵团的政治地位与其承担的屯垦戍边的任务不相称,难以适应社会主义市场经济发展的要求,也难以适应经济社会快速发展的需要。这些构成了兵团进一步发展的制度瓶颈。

另外,在兵团微观经济运行主体是团场和团场职工及其家庭,但由于管理太集中,造成权力过于集中,市场主体的自主决策权力受限,自主经营权力多为行政手段代替,导致微观层面上的市场主体活力不强,职工自主按照市场进行资源配置的活力不足。承包职工及其家庭作为团场双层经营体制下的一个经营层次,主体地位不突出、责任利益不明显、经营活力不够强;工交建商企业包括兵师团三级出资的国有及国有控股企业,在改革发展中存在着改制步伐滞后、改制工作不够彻底、法人治理结构运行不够规范、经济效益不明显等相关问题。

从兵团企业发展来看,市场经济体制是以市场作为资源配置的基本手段的经济体制,这一体制客观要求企业必须具备现代企业制度的基本特征,即企业必须做到产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学。这一体制强调政资、

^①卢晓峰.科学发展是解决兵团主要问题的关键——学习实践科学发展观的几点认识[R].兵团日报,2008,11,14.

政企分离,强调建立出资人主权下的多层产权激励约束制度,保证出资人和企业产权具有纯粹经济性质,而不能具有任何超经济的,诸如政治的、行政的、军事的权利性质。这些超经济的特殊权利一旦进入市场,市场的自发调节机制就会遭到破坏,市场秩序就会呈现出混乱的局面,企业的目标机制和动力机制就会遭到破坏,企业发展就会受挫。作为党政军企合一的特殊组织,“企”是兵团存在的基础和载体,而这个“企”最合适的形式是国企,而且这些国企还必须隶属于兵团的管辖之下。由此就不难想到,假如兵团的国企由于种种原因而不复存在了(或者被非公有制经济所取代,或者被兵团以外的企业所控股等等),那么兵团本身也就因丧失组织基础和经济基础而很难存在了。

(三)兵团地域分布分散、不均衡

兵团 175 个农牧团场是根据特殊历史时期国际、国内形势的需要,沿着古尔班通古特、塔克拉玛干两大沙漠和 2000 多公里的边境线建立起来的。这些团场分布在新疆维吾尔自治区 15 个地州市,形成了兵团特有的绿洲经济。由于建团的宗旨是不与民争利,所以大多团场不是处在风头水尾,就是高寒高山区,不是沙漠边缘,就是自然条件恶劣的边境地带。仅位于边界地带的 58 个边境团场就占到了团场总数的 33.3%;沿两大沙漠边缘的团场 71 个,占团场总数的 40.8%;靠近大中城市和交通要道的腹心团场只有 45 个,仅占团场总数的 25.9%。

2005 年以后,虽然兵团采取了一系列合并建立中心团场的举措,但能合并的都是地域上接近、性质上比较相似或经济上互补的团场,由于地缘限制,兵团团场分布分散、不均衡的状况无法得到大的改变。这作为兵团特殊性之一,直接影响了兵团经济发展。这些现象的存在,迟滞了兵团经济与市场经济接轨的步伐,制约了兵团的自主发展。以上所表现出的一系列与社会主义市场经济体制不相适应的问题不容忽视,亟待研究解决。

三、按社会主义市场经济的要求完善兵团特殊管理体制

兵团在党政军企合一的特殊体制下,逐步建立起适应社会主义市场经济要求、具有兵团特色的体制的根本出路就是改革。兵团党委五届九次全委(扩大)会议指出,在兵团特殊体制框架下,逐步建立起职能明确,基本经营制度健全,机构精干,管理科学,运转高效,既适应市场经济要求又符合兵团特点的体制机制,即“基本经营制度+其他配套制度+管理”。“土地承包经营,产权明晰到户,农资集小采供,产品订单收购”的团场基本经营制度,以及土地经营、用工制度、产权制度、生产资料和农产品、财务预算、民主决策、基层民主等七项配套管理制度,结合严格的内部管理,构成了团场机制的核心内容。

兵团体制创新的总体要求。

(一)兵团经济管理体制改革

兵团屯垦戍边的历史任务集经济、政治、军事、社会等多重职能于一身,任务的多重性决定了兵团必须实行党政军企合一的复合性管理体制,因此,兵团的行政组织体系改革,必须在兵团党政军企合一中考虑。其中党、政是兵团的政治属性、军是兵团的组织属性、企是兵团的经济属性。

1. 坚持党的思想路线,解放思想。

兵团在发展中应革除以下制约发展的观念:(1)不科学的发展观念。一些团场领导不能从科学发展观的高度认识发展,缺乏对落实团场基本经营制度在兵团事业发展整体上的重要性的认识,始终不能跳出就生产谈发展的思维。(2)不正确的利益观念。现实中一些团场领导不相信甚至防范职工群众,借口维护团场利益而漠视甚至损害职工群众的利益,不着力解决职工群众的困难。一些团场领导认为兵团特殊管理体制在市场经济中有自身的优势,不需改,不能改。还有一些团场领导对市场和竞争还有恐惧心理,考虑问题习惯于从计划出发。(3)不敢闯的领导观念。“一些团场领导创新勇气不强,不能从创新的视角理解和推进团场基本经营制度改革,仅仅理解为具体管理方法的改变而非体制的创新”。^①

针对问题,从团场领导做起,从以下几个方面大力解放思想:(1)相信落实基本经营制度是职工群众自己的事情,发挥群众主观能动性和创造性。尊重职工群众的创造,并且及时总结、加工和提炼他们的经验,然后去指导职工群众的实践。(2)是打破垄断经营观念。有的领导干部把农资集中采供理解为垄断经营,在为承包职工家庭提供农资集中采供服务的时候,强令承包者购买龙头农资公司的生产资料,从师到团到连层层加价,有的单位在农资采供过程中以权谋私和收受回扣,这样损害了职工的根本利益,职工工作积极性和主动性难以调动。(3)是要树立诚信观念。“有些管理者在产品管理中忽视团场客观存在着两个经营主体利益的事实,致使产品价格放不开。干部要树立诚信和契约经济的观念,以制度化规范化的方式来调整劳动关系,杜绝产品交售兑现不及时、收购中的坑农等行为发生。最大限度地避免因事实劳动关系而造成的纠纷”。^②

全方位、多层次地解放思想,最重要有以下三个方面:(1)是遵循基本经

^①吴重吞.五大观念制约团场基本经营制度的落实[J].兵团建设,2008,(10):33.

^②王翰林.落实基本经营制度中更需要解放思想[R].兵团日报,2008,7,9.第3版.

营制度自身规律去解放思想,要把第六次党代会提出的“积极探索市场经济条件下兵团的建设和发展规律”作为必须遵循的根本准则,遵循基本经营制度固有的规律调整我们的思想方式和思维方式。(2)是坚持以人为本去解放思想,依照群众最想、最盼、最愁的事情去调整我们的思想方法和思维习惯,把实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益作为检验思想是否解放和成效大小的重要标准。(3)是坚持在发扬民主中解放思想,要把发扬民主作为解放思想的必由之路,倡导宽容精神和科学的怀疑态度。

2. 加快师、团机构改革,优化配置资源。

(1)整合各种资源、腹心团场转为中心团场。

以38个小城镇为基础,对有经济实力、交通便利、人员聚集、基础设施较好,对其他小团场有辐射作用的团场为中心,形成辐射周边团场的人流、物流中心和经济、文化、政治中心。对周围其他非中心团场的人财物和产供销及经营实行统一集中管理。在非中心团场不再设置行政管理机构,并将其办公设施等其他行政资源由中心团场按相关政策统一调配,集中使用,合并行政机构,减少非生产人员,节约人员经费和办公费用,简化管理环节,降低管理成本,提高管理效能,最大化地发挥行政资源的作用。整合各类生产资源,对中心团场辐射圈内的土地、草场、水源、矿山、林地等生产资源进行统筹规划,合理使用,避免各自为政、各取所需带来的对资源的无序开采和浪费,走上一条可持续发展的道路。对基础设施建设可以统一规划,提高设施利用率,节约生产资金,减轻职工负担,提高职工收入水平。

非中心团场的学校、医院、防疫站、科技服务站、水管所等机构要合理有序地向中心团场集中,这些服务机构要逐步加快体制和人事制度改革,让这些机构完全走向市场,集中优势人、财、物力,改善服务条件,提高服务质量,使这些机构尽早与团场剥离,成为自我约束、自我发展的实体。

(2)推进城镇化建设,大力增加就业。

在合理规划中心团场的前提下,加快小城镇建设,提高城镇化水平。要抓住国家实施西部大开发的机遇,继续强化基础设施建设,发挥投资对经济增长的拉动作用。尤其是要加快石河子和4个新建市、师部及38个小城镇的基础设施建设,逐步健全城镇居住、公共服务和社区服务功能,发展各具特色的城镇经济,初步形成具有一定辐射力和带动作用的垦区经济、政治、文化中心和布局合理、功能完善、规模适度、结构协调的城镇体系。要通过城镇化建设,提升经济结构的层次,促进产业联动,扩大充分就业,增加职工收入,提高人民群众的生活水平和质量,要坚持兴业才能强镇的观点。要加强戍边维稳力

量建设,对战略地位重要、团场集中连片垦区,抓紧开展设市的前提研究。加快兵团城镇化进程,由“屯垦戍边”转向“屯城戍边”。要加强交通、水利、通信等基础设施建设,着力改善塔克拉玛干、古尔班通古特沙漠周边和边境一线及边境团场基础条件,加快城镇和团场居民点基础设施建设;要加强与地方的经济联系,遵循经济规律和市场规律,加强兵地之间合作,发展兵地融合型经济,做到资源共享、优势互补、共同繁荣;要健全社会保障制度,保障团场职工公平享受教育、医疗、计划生育、文化等公共服务,不断提高职工群众生活水平和质量,继续实施各类扶贫工程,进一步改善边境团场的生产、生活条件,加快社会事业发展。

(3)改革投资体制,加强投资管理。

首先,同中央政府协调,经费性支出预算指标按预算改革要求的“零基预算”分配原则测定。其次,改革资源分配方式,把国家对兵团的财力支持和优惠政策体现到兵团结构调整、改革开放、科教兴兵团、可持续发展战略上,依法科学合理地把政策优惠给兵团的财力集中到兵团统筹安排,改革投资软约束性,从而为兵团经济和社会发展服务,为增强兵团综合财力,更好地支持经济和社会全面发展服务。建立有效的基本建设投资监控机制,对经营性项目建立专项的科学论证制度、建设资金的保障和监控制度、建设项目效益责任制度,对公益性项目建立立项的严格审批制度、建设资金的保障和监控制度、项目质量责任追究制度。减少立项失误,坚持量力而行,确保正常投入资金,按审定的规模建设,严控设计变更和增加投资。

(4)转变师、团机关行政职能。

党政军企职能分开,弱化行政机关经济管理职能,转变社会职能,从技术性、服务性、行业性职能中退出来,交给社会中介组织、行业协会和社会自治组织行使,强化公共服务职能。争取国家财政支持,保证行使党政军职能的必要开支,不留缺口,把经济职能交给市场主体,执行市场经济的规则,资源配置按照市场经济的规律,缩小行政审批范围,简化审批程序,让生产要素自由流动。

(二)兵团经营机制的改革

1. 完善团场基本经营制度。

党的十七届三中全会系统回顾总结中国农村改革发展的光辉历程和宝贵经验,对于新时期推进社会主义新农村建设,大力推动城乡统筹发展,加快农村改革发展作出新的指示。兵团也要学习十七届三中全会和兵团党委五届九次全委(扩大)会议精神,结合兵团自身实际,完善团场经济体制机制,推进

兵团体制创新。

(1) 落实土地承包经营, 尊重职工的经营自主权。

落实土地承包经营, 尊重职工的经营自主权要做好三个方面工作: 第一, 要明确不同土地承包主体的土地承包经营政策。全民所有制承包职工和集体所有制承包农户在权责利上不完全一致, 因此, 土地承包的基本政策应有一定区别。团场全民所有制承包职工实行土地长期固定、生产自主经营、成本费用自理、负担只减不增, 收益风险均沾, 享受社会保障的政策。团场集体所有制承包农户实行土地长期固定, 生产自主经营, 成本费用自理, 承包费适当上交, 收益风险均沾, 公益“一事一议”, 享受“低保”待遇的政策。第二, 要维护承包职工家庭的土地承包权。团场应该规范土地承包经营权流转办法, 维护土地长期固定政策的严肃性。第三, 要尊重承包职工家庭的生产经营自主权。兵团规定, 在职工家庭承包经营的基础上发展订单农业, 形成与团场或龙头企业风险共担、利益共享的产业化经营机制。一旦签订了订单, 合同双方都要增强法制观念, 树立诚信意识, 严格履行各项条款; 对订单收购以外的农产品进一步放开放活, 承包职工可自由种植与销售, 也可与团场、龙头企业及各类中介组织签订合同, 按产业化经营的要求组织生产和销售, 规定团场订单以外的农产品, 承包职工家庭可自由种植和销售。

(2) 真正做到家庭经营产权清晰。

团场最重要的生产资料是土地、草场和以水利为重点的大型农业基础设施等, 这是农牧业基本的生产要素, 是团场国有经济的重要组成部分。改革开放以来团场的农机、畜群、果林等小型生产资料虽然有偿转让给职工, 产权发生了变化, 但仍然是以此为基础, 依赖其进行生产经营活动。因此要按照政策引导、完善服务、依法规范的原则, 进一步加大产权改革力度, 放宽发展非国有经济的政策环境, 不断拓展团场个体、私营经济的发展空间。组织职工从事基本建设工程劳务承包、发展个体运输、长途贩运、餐饮服务、批发零售、房地产开发建设等多种形式的个体私营经济。鼓励支持职工自筹资金发展私人养畜、经营林果园、渔场和农机服务业, 从事农产品流通活动。大力发展个体、私营性质的二、三产业, 特别是服务业, 除国家法律、法规禁止经营的以外, 做到不限比例、发展速度、经营范围、经营方式和经营规模。继续推进公有牲畜、农机具、机井、棚圈、果林、林带和节水设施等生产资料的产权制度改革。特别要对团场近年来投资形成的畜群、大中型农机具、大棚、果林、机井和喷滴灌等资产和设施, 凡能明晰产权到户的都应作价归户, 由职工个人自主经营, 团场规范服务。

(3)依法保护好耕地,促进兵团土地资源的可持续利用。

党的十七届三中全会也提到:“实行最严格的节约用地制度,从严控制城乡建设用地总规模。完善农村宅基地制度,严格宅基地管理,依法保障农户宅基地用益物权。”^①

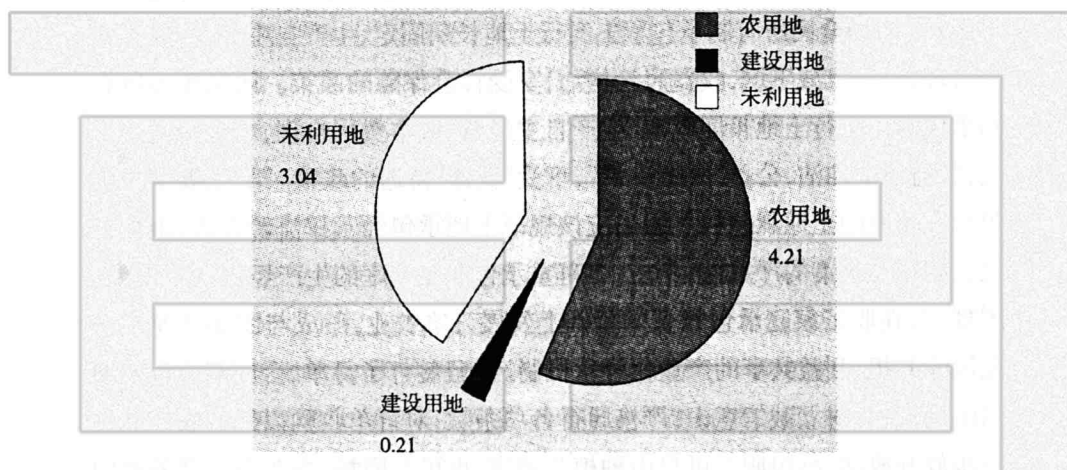


图 3-6 兵团土地资源利用图

单位:万平方公里

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴(2009)北京:中国统计出版社,2009.

“目前全兵团土地总面积 7.46 万平方公里(包括未确权勘界面积),其中农用地 4.21 万平方公里,建设用地为 0.21 万平方公里,未利用地为 3.04 万平方公里。这些土地资源是兵团几代人经过半个多世纪屯垦戍边、艰苦奋斗创造的基业,十分珍贵,必须节约集约利用。”^②

首先,要全面树立科学发展观,保护好耕地,促进兵团土地资源的可持续利用。一方面,大力推行节约集约利用,用科学的土地利用总体规划引导产业结构调整 and 经济发展。另一方面,切实保护耕地特别是基本农田。目前,兵团耕地面积 1044.48 千公顷,人均耕地虽然高于全国人均水平,但兵团的产业结构以农业为主导,而且兵团的耕地质量不高(中低产田占 2/3),农业生态环境脆弱,产出率低。兵团“十五”耕地保护责任书的执行情况总体上是好的,基本实现了耕地面积稳中有升和“占补平衡”。兵团“十一五”耕地保护目标责任书明确了兵团 2010 年耕地保有量 1850 万亩、基本农田保护面积 1273 万亩的目

^①新华网.党的十七届三中全会报告全文.

^②新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴 2009[Z].北京:中国统计出版社,2009:7.

标,保护耕地的任务依然很重。因此,要把保护耕地作为重要内容贯穿始终。第一,要把保护耕地列入团场各级领导的任期责任制中,与干部的政绩考核和职务晋升挂钩,任期内没有履行耕地保护责任,造成耕地面积减少甚至耕地遭到破坏的要视具体情形追究责任,责任履行得好,成绩突出的要给予奖励。第二,要把耕地保护的责任和义务作为重要内容,写进团场职工的土地承包经营合同中,通过土地长期固定的政策,鼓励职工爱惜耕地,加大对耕地的投入,实现职工利益得到保障和耕地质量不断提高的双重目标。第三,团场的生产经营、各项建设和产业调整一定要坚持不占或少占耕地特别是基本农田,团场应主动地在土地利用总体规划的指导下,厉行节约集约用地。

其次,兵团、师、团场,三级主体要管好用好兵团土地。一些重大的土地开发、利用和管理事项,都是要通过土地管理领导小组来集体决策的。因此,各级党委领导要牢固树立起依法用地、依法管地的意识,要清醒地认识到,管好用好土地维护的是兵团、师、团场的利益。各级党委和土地管理领导小组要切实担当好土地管理的主体角色,履行好土地管理的主体责任。特别是同时作为师、团场经济建设的决策者和实施者,各级党委和领导要首先自觉带头遵守土地管理法律法规和土地利用总体规划,保证各类建设项目依法用地。在团场基本经营制度的建立过程中,要做到团场经营涉及的土地利用,一定要做到依法用地、服从管理、符合规划,依法用地的原则和基本精神要作为责任和义务体现在团场的基本经营制度当中,而不能狭义地强调兵团特别是团场特殊性,将团场的基本经营制度的建设游离于土地管理法律法规之外。

最后,兵团各级国土资源部门保护好兵团土地。第一,认真履行依法管理的职能,做到保护资源严格,保障发展有力,在依法规范土地利用的同时,为团场的发展提供土地资源的保障。第二,是进一步强化执法监察的职能,加大执法监察力度,自觉抵制以权谋私、违法批地的现象。严肃查处和严厉打击各类土地违法案件,树立国土资源法律法规的权威,维护团场和职工利益。第三,是不断规范管理行为,加大宣传力度。国土资源部门要带头贯彻执行土地管理法律法规,同时,加大国土资源法律法规的宣传力度,使国土资源法律法规在兵团得到广泛深入的普及,树立全社会依法用地的意识。

(4) 切实落实农资集中采供和产品订单收购。

一是对主要农资的采购以师为单位实行统一招标,集中采购,减少流通环节,销售“一票到户”,确保农资销售不高于同类同质同期产品当地市场价。对集中采购的农业生产资料,师、团要定期、及时向承包职工发布规格、质量、价格等信息。二是要按照市场原则由两个经营主体充分协商形成合同约定

价。订单产品收购以前三年平均市场收购价格为基数,参考当年市场预测价格和当地政府指导价格,由工会或专业协会代表职工与团场、龙头企业充分协商确定合同约定价。同时形成利益共享、风险共担的产品价格收益风险分担机制。年终兑现时实际销售价格高出合同约定价格部分,团场与承包职工应按照4:6共享收益,低于合同约定价格部分,应按6:4共担风险。三是改进订单产品的收购办法,严禁产品收购时压级压价,乱扣水杂,建立合理公正透明的农产品验收和质量认证机构,推广专业验收人员在团场之间异地交叉验收制度,成立由工会、监察部门、专业人员和职工代表组成的产品收购监督组织。事实证明,团场基本经营制度改革政策是解决团场基本问题的“总开关”^①。

(5)坚持税费改革,规范职工土地承包费。

兵团肩负屯垦戍边的特殊使命,党和国家对兵团工作寄予厚望。温家宝总理十分关心兵团广大职工群众,要求兵团解决好“生之者寡,食之者众”的问题,亲自批示支持帮助兵团解决改革发展中的问题。兵团能否不负重托、不辱使命,最重要的就是看能否建设起一支稳定的、素质较高的、能经受各种考验的干部和职工队伍。这是兵团的事业之基、发展之本。为了建设这样一支队伍,必须加快兵团经济社会的发展,加快提高职工群众的生活水平与质量。兵团要采取切实措施减少职工负担,推进团场税费改革,明确职工土地承包费,并严格执行,让利于职工。国有农场税费改革是国家一项重要的惠民政策,国家国有农场税费改革政策的核心,是不再让农牧承包职工承担类似农村“乡镇五项统筹”的负担。职工的土地承包费实行定项限额,只减不增,公开透明,合同约定。承包职工土地承包费有四项:

第一项是国家法律法规规定的应交费用,包括按照国家规定提取的由师统筹的社会保险五项统筹费和工会费、职工教育费、职工福利费等。除工会费、职工教育费在“十一五”期间维持2005年的标准不变,其余费用将随工资总额的变动而变动。今后个人缴纳的社会保险五项统筹费,不计入土地承包费,由职工直接缴纳或在年终分配兑现时由团场代扣代缴。第二项是团场补贴的社政公共费用。是指目前由团场补贴一部分的文化、教育、科技、卫生、民政、政法、武装等社会公共性支出。今后该项补贴费用将根据国家公共财政对团场支持力度的加大而逐步降低。其中办社会费用中类似农村“乡镇五项统筹”部分从2006年起已全部取消。其他如广播电视、文化事业建设等负担费用也要坚持只减不增。第三项是团场管理费(包括连队管理费)。团场管理费

^①聂卫国.落实团场基本经营制度121团扎实推进惠职工[J].兵团建设,2008,(8).

是指团场组织生产经营和行政管理的费用。管理费收取的依据是兵师核定的机关人员(包括连队干部)、车辆编制内的经费支出标准和团场机关公务经费支出定额。除此之外的管理费不得摊入土地承包费,由团场在本团主营业务利润中解决。职工承包过程中通过团场申请的小额贷款或由团场垫付的生产资料费,其发生的财务费用由职工个人承担进入生产成本。除此之外,团场的财务费用均进入团场的经营成本,不能摊到承包职工身上。第四项是国有农用地使用费。指国有农用土地资源的有偿使用费,用于统筹解决团场建设投入,由兵团财务局根据各师土地级差和作物种植情况分解下达。

兵团党委五届九次全委(扩大)会议研究决定,从2007年起,25个边境一线困难团场职工承包经营定额管理面积内的土地承包费,除自身受益的部分外,其余负担全部免除;到2010年,团场职工承包经营定额管理面积内的土地承包费,除自身受益的部分外,在2005年基础上减少50%;2020年前,团场职工承包经营定额管理面积内的土地承包费,除自身受益的部分外,其余负担全部免除。

团场是“兵团全部工作的重中之重”。目前,兵团正处于改革发展的重要关口,以团场改革为代表的系列改革已进入“深水区”。在保持特殊体制的情况下,兵团正在与市场全面接轨。特殊体制中不符合市场经济规律、影响基层职工权益的制度正被一一调整,2008年兵团坚决把棉花等大宗农产品管理关卡全部撤掉。棉花是兵团的主要经济作物。前几年,植棉团场硬性规定职工统一向团场交售棉花。为防止职工私自将棉花卖向市场,许多植棉团场在路口设卡拦截。兵团政委聂卫国指出:“这是典型的计划经济做法,必须坚决撤掉。眼睛要盯住市场,心里要装着群众”。^①

2. 充分利用市场机制,转换行政职能。

市场经济体制特征是市场作为资源配置的基本手段。市场经济体制要求企业必须做到产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学,强调政企分离。企业是兵团发展的基础,企业的发展要尊重市场经济的规律。行政手段不能作为企业管理的基本方式,行政机关的主要工作是为企业的发展做好后勤保障工作和监督管理工作,而不能越俎代庖,参与经济活动和企业管理。因此,我们要深化行政管理体制改革,转换行政职能,建立服务型行政机关。在经济运行方面,尊重市场资源配置的基础性作用,在市场经济体制能自主发挥作用解决经济运行中的问题时,要充分发挥市场的供求、价格等市场机制的作用,

^①樊英利,刘宏鹏.谱写兵团发展新篇章[J].兵团建设,2009,03:10.

不要横加干涉。在市场失灵的情况下,才要运用财政、税收、货币、产业等政策对经济运行进行调节,缩短经济波动的痛苦周期。也即是说要尊重企业的市场主体地位,使企业(包括国有和国营企业)真正成为自主经营、自负盈亏的市场主体。同时,企业作为市场主体也要遵守社会法制的规定,合法经营,负起对企业、对股东、对员工、对社会的责任,以促进社会经济发展,增进社会福利。

3. 深化国有企业改革,做强做大国有经济。

按照国有经济有进有退的方针和资产重组市场化、产权结构多元化的要求,以增强国有经济控制力、带动力、影响力为目标,大力调整国有经济布局 and 结构,推动各类生产要素向优势行业和企业集中,做大做强优势产业,增强大企业的支撑和带动作用,加快发展对兵团经济发展影响力大、带动力强的企业集团和优势企业。如冠农股份、百花村、南岗水泥等产业布局 and 结构调整工作也已取得成效;以增强竞争力为重点,以提高经济效益为核心,通过资产重组、资产经营,实现资源优化配置 and 低成本扩张;以产权结构多元化为目标,加大产权制度改革力度,完善法人治理结构,实现科学高效管理。不仅要进一步加大团场产权制度改革工作力度,促进小水利、温室大棚、果林等资产作价归户,明晰产权所属关系,同时要积极推进国有林权产权制度改革。

要严格规范并切实加强对国有企业的监管,建立和完善国有资本经营预算和企业经营业绩考核、收入分配、重大决策失误追究等制度。确保国有资产的保值增值。充分发挥上市公司在改革发展过程中的示范和带动作用,进一步加大对上市公司的监管力度,积极培育一批对兵团经济推动力强、资产优良、主业突出的企业成为上市公司。继续做好企业政策性破产工作,优化兵团国有资产结构。

要按照资产重组市场化、产权结构多元化的要求,进一步深化和规范国有企业公司制股份制改革。以股份制为基本实现形式,加快团办企业改革步伐,创新团场工业体制机制,促进团场工业持续快速健康发展,如农八师西部牧业、农六师大黄山煤矿和鸿基焦化等一批符合国家产业政策、成长性较好的企业,正着手进行股份有限公司规范改制工作。

4. 发展非公有制经济,增强国民经济活力。

兵团党委五届十次全委(扩大)会议提出,要“建立和完善鼓励中小企业特别是民营企业发展的政策法规体系,推进公平准入,改善融资条件,破除体制障碍,促进非公有制经济发展”。“积极推进团场工业发展。鼓励、支持、引导民营经济发展,决不能再搞纯而又纯的国有企业。按照‘不求所有、但求所在’

的原则,为团场区域内的所有企业平等地创造条件、营造环境、搞好服务”。^①

改革开放 30 多年来,兵团非公有制经济已经成为兵团经济中的重要成分,在拉动兵团经济增长,促进经济结构调整,推动兵团国有企业改革,加快兵团新型工业化、农业产业化和城镇化建设,增加职工收入,扩大社会就业,改善群众生活等方面发挥了不可替代的作用,为兵团经济社会发展作出了很大贡献。例如“兵团非公有制经济人士积极参与各项社会事业活动,近 5 年已实施项目 352 个,投资到位资金 20 多亿元,会员企业捐赠达 2126 万元,培训各类人才 7980 人。在兵团 4 个城市中,非公有制企业安置就业占新增就业人数的 70%,共安置 3.5 万多人就业”^②。

“2007 年兵团业绩优良的民营外贸企业有 253 家,比上年增加 105 家,占兵团外贸企业总数的 78%;民营企业实现进出口额 35.73 亿美元,增长 96.8%,占兵团外贸进出口总值的 64.3%,占全区进出口总额的 26%;进出口总额逾亿美元的民营企业有 10 家。”^③非公有制经济已经成为兵团外贸的主力军。2008 年,兵团非公有制经济生产总值已接近兵团生产总值的四分之一,民营企业进出口贸易额已占兵团总额 80.4%,民营企业投资额占兵团招商引资总额的 60%以上。目前,兵团工商联会员中已有私营企业 3000 余家。非公有制经济稳步发展,成为城市税收的主要来源和城市经济发展的生力军。虽然兵团非公有制经济蓬勃发展,但和经济发达地区相比仍存在很大差距,与全国平均值相比,差距也是很大的。一是所占比重低;二是投资总量少;三是对经济拉动作用小;四是实现就业和再就业的数量少;五是兵团民营企业的规模总体上偏小,科技含量不高,缺乏核心竞争力。这些问题严重制约着兵团非公有制经济的快速健康发展。

(1)高度重视并积极鼓励、支持和引导兵团发展非公有制经济。要以更大的力度、更实的举措解决当前非公有制经济发展中普遍面临的困难和问题,切实推进公平正义、改善融资条件、破除体制障碍,“全面落实促进非公有制经济发展的政策措施,努力为非公有制经济营造更加宽松的创业环境和更加良好的社会氛围。继续促进土地、资本、劳动力和技术等生产要素的市场化发展和运作,强化和规范产权进场交易行为,重视和发挥好土地资源在经济发展中的潜力。加大扶优扶强力度,对有一定基础和潜力的优势企业、成长型企

^①2007 年度兵团非公有制经济发展十大亮点[R]. 兵团日报,2008,04,16.

^②兵团非公有制经济光彩事业耀绿洲[R]. 兵团日报,2008,02,14.

^③兵团非公有制经济亮点频显、外贸进出口额占兵团总值六成[R]. 兵团日报,2008,03,12.

业给予政策倾斜,推动民营企业上水平、上台阶”。^①

(2)把发展非公有制经济纳入兵团经济社会发展总体规划之中。要和新型工业化战略紧密结合起来,引导非公有制经济在空间布局上,向石河子市、五家渠市、阿拉尔市、图木舒克市、天北新区、大营房区和38个小城镇集聚;千方百计抓好非公有制经济队伍建设,培养造就一支政治上表现优、经济上有实力、社会上形象好的非公有制经济队伍,创办一批上规模、上档次的民营企业;充分利用兵团资源、地缘优势,加快招商引资,力争促成一批大企业、大项目在兵团落户;营造良好发展环境,兵团各级党委、各级领导都要坚决贯彻落实兵团党委、兵团《关于加快非公有制经济发展的意见》,把鼓励、支持、引导非公有制经济发展摆上了重要议事日程。

(3)调整兵团所有制结构。当前,所有制结构单一以及发展方式转变不快已严重影响和制约着兵团的发展。要按照科学发展观要求,发挥好兵团工商联在联系非公有制经济人士中的桥梁纽带作用和管理非公有制经济上的助手作用,从整体上科学规划兵团非公有制经济发展,把兵团非公有制经济健康发展和非公有制人才健康成长作为重要目标,把兵团、师管辖的城市、石河子经济技术开发区和各类兵地融合经济区作为兵团发展非公有制经济的重点领域,把农牧团场二、三产业作为兵团发展非公有制经济的重要载体,把以庭院经济为主的职工自营经济作为团场非公有制经济发展的重要形式,把国有企业股份制改造和中小企业投资主体多元化作为发展非公有制经济的重要途径;通过发展非公有制经济,转变兵团经济发展方式,促进兵团经济增长由主要依靠第一产业带动向主要依靠三次产业协同带动转变,走出一条既符合市场经济要求,又具有兵团特点的非公有制经济发展道路。

(4)推动兵团非公有制企业转变发展方式、实现科学发展。兵团非公有制企业要按照科学发展观要求,认真审视自己的优势和劣势,在更新思路中转变发展方式。坚持以人为本,提高企业文化内涵层次,促进企业增强凝聚力和竞争力。按照建设资源节约型,环境友好型社会的要求,建立多层次、多形式的技术开发体系,构进技术竞争优势。按照现代企业制度的要求,切实规范内部管理制度,在制度上保障非公有制企业健康发展,转变发展方式,从主要依靠数量扩张转变为注重质量提高,从主要依靠粗放型增长转变为更加注重可持续发展,从主要依靠企业个体转变为更加协作配合,从片面追求经济效益

^①聂卫国.有个科学发展观统领全面建设小康社会进程,为新时期更好地发挥“三大作用”而团结奋斗[J].兵团建设 2008,(7):8~18.

转变为更加注重提高经济效益与履行社会责任相结合。经过若干年努力,形成发展环境明显改善、布局结构相对合理、管理和技术水平显著提高、自主创新能力和市场竞争能力持续增强、吸纳就业能力不断扩大的中小企业群体。

5. 加大招商引资力度,拓宽融资渠道,加强西向对外经贸技术合作。

兵团在新时期要创新招商理念,改善投融资环境,搭建招商引资平台,建立有效的招商机制。以最具优势的棉花、特色农产品资源及矿业开发项目,吸引国内外科技含量高、竞争力强的企业来兵团投资,参与两大基地建设。把招商引资作为促进发展和提高竞争力的重要手段,千方百计吸引积聚发展资本,为实现经济的快速发展增强后劲。

第一是优化招商环境。当前,各地优惠政策受国家宏观政策的限制,不大可能再有新的拓展空间。与优惠政策相比,投资者更看重的是经营环境。要牢固树立“营造环境、企业创造财富”的理念,切实把工作的着力点放在改善硬件条件、优化服务环境上。完善和落实兵团投资体制改革配套管理办法,加大整顿市场经济秩序,打击假冒伪劣、违反公平竞争的行为。重点解决项目用地等瓶颈制约,改革行政审批制度,落实各项优惠政策,严格执行客商投诉受理制度和破坏经济发展环境责任追究制度。对已下达投资计划的建设项目,尽快完备有关手续,提高审批质量和进度,抓好资金的到位率,确保项目按时、保质、保量开工建设。

第二是多措并举,形成投资主体多元化、资金来源多渠道的新局面。要改变以往单个企业、单个项目招商的一般做法,充分发挥整个兵团的比较优势,充分引用会展经济,如“乌洽会”、“西洽会”等招商引资平台,以产业集群的方式,重点吸引国内外大企业、包括大型民营企业来兵团投资,重点引进先进制造业大项目、高新技术项目、具有自主知识产权项目和生产性服务业项目,不断提高招商引资的规模和水平。最后是树立诚信意识,进一步完善招商优惠政策,保证政策兑现,以诚取信、以诚招商。产业集群招商。充分利用。另外,实行重点区域招商。紧紧抓住东部沿海发达地区产业梯度转移的机遇,准确把握东中西部互动格局的发展走势,把招商引资的注意力集中在珠三角、长三角、渤海湾等发达地区,围绕这些地区的重点产业、重点企业、重点品牌、重点客商和重点项目,加大招商力度,寻求合资合作。利用各种展示会、洽谈会和侨务资源,开展以会招商、以商招商、委托招商、网上招商等活动。2008年,兵团积极与驻疆金融机构开展全方位、多层次合作,努力拓展兵团投融资渠道,驻新疆16家金融机构对兵团贷款余额531.31亿元。目前,在兵团重大建设项目融资中,已形成多家银行共同参与、分层次介入、项目与金融机构双向

选择的良好局面,改善了兵团融资环境,提升了金融服务质量,降低了企业融资成本,金融机构经济效益随之提高。

第三是进一步加大西向对外经贸技术合作的力度,形成全方位的对外开放格局。兵团要实施“走出去”战略,加快以向西开放为重点的对外开放步伐。要抓住国际国内资本和产业转移机遇,提高利用外资的规模和质量,充分利用好两个市场、两种资源,加强与周边国家的经济技术合作与交流,鼓励企业、团场到国外开展资源利用、承包工程和加工贸易,带动技术、原料、设备出口和劳务输出,培育一批有实力的跨国企业,建立有效的对外运营模式和监管机制。对外开拓中亚、西亚及俄罗斯市场,巩固和发展东南亚、欧美市场,拓展南美、中东和非洲市场,提高对外贸易水平。培育和壮大出口优势产业和龙头企业,增加特色产品、自产品出口,扩大先进技术、关键性设备和资源性产品进口。依托沿边地缘优势和欧亚大陆桥,积极参加自治区向西开放大通道、进出口加工区和自由贸易区,大力发展边境贸易和口岸经济,形成以开放促开发、以开放促发展的格局,使屯垦戍边的前沿成为向西开放的排头兵。

6. 促进产业结构优化升级。

首先,要充分利用兵团现有工业基础,调整和优化产业结构,加快推进新型工业化,重点发展农牧机械、食品饮料、纺织服装、矿产开发、新型建材和氯碱化工等行业,形成有经济规模、有市场需求、有竞争能力的主导产业,形成具有兵团特色的经济发展新格局。

其次,推进农业结构调整,积极发展特色农业和设施农业,加快推进农业产业化进程。健全大宗农产品生产销售的订单机制,完善龙头企业与团场及农工之间的利益分配关系;吸引各类企业、资本、技术参与优势特色农产品深度开发;推进农产品加工业整合,培植发展大公司大集团;实施品牌名牌战略,创新以企农利益联结机制为核心的社会化服务体系,增强农业抵御市场风险的能力;通过培育龙头企业,延伸产业链,提高附加值,建立和完善农企利益联结机制,实现三次产业联动发展;增加职工收入,稳定职工队伍;大规模开展劳动就业技能培训,努力形成行政机关组织领导、全社会高度关注、职工积极参与的有效培训机制和培训网络,为兵团现代农业建设提供高素质人才。要发挥兵团集约化生产的优势,抓好优质棉花基地和粮食基地建设,努力建成全国节水灌溉示范基地、农业机械化推广基地和现代农业生产基地;以结构调整为主线,农业产业化经营为突破口,精准农业技术和高新技术推广应用为支撑,提升农业综合生产能力和整体竞争力,促进种植业、畜牧业和果蔬园艺业“三足鼎立”格局的形成,加快兵团实现农业现代化的进程。

最后,以现代服务业为突破口,大力促进第三产业发展。制定和完善促进现代服务业发展的政策措施,加快构筑现代服务体系,着力培育旅游、汽车、娱乐、体育、休闲、信息服务等城市居民消费热点,优化消费环境,维护消费者合法权益,推动消费结构升级。突出发展旅游业,加快旅游产业体系建设,最大限度地促进旅游资源优势向产业优势、经济优势转化,把旅游业培育成重要的支柱产业。重视发展兵团现代物流业,加快发展连锁经营、电子商务、多式联运、物流配送等新型流通业态。积极发展金融、保险服务业,大力支持城市商业银行、农村信用社发展,不断优化金融环境,完善金融服务功能,加快中小企业信用担保体系建设,进一步促进金融业对兵团经济发展的支持。不断丰富社会保险内容,积极发展涉农保险,建立完善灾害防范救助体系。大力发展社区服务业,重点发展家政、社区卫生、娱乐健身、养老托幼、食品配送、售后服务等劳动密集型服务项目,完善社区文化、教育、医疗卫生、体育等服务设施,健全社区服务功能,拓宽社区服务领域。改造提升传统服务业,运用现代经营方式和信息技术改造提升商贸流通、交通运输、餐饮等传统服务业,提高竞争力。

第四章 新疆兵团新型工业化道路

走新型工业化之路,是兵团实施经济结构战略性大调整、发展方式战略性大转变的根本途径,是促进兵团经济实现跨越式发展的正确选择。要促进兵团经济又好又快发展,就必须加快转变兵团经济发展方式,推动产业结构优化升级,坚持走中国特色新型工业化道路。兵团要与全区同步实现社会主义现代化,就必须抓住机遇,强化工业主导地位,全力推进新型工业化进程。推进新型工业化,必须围绕“优化提升第一产业,做大做强第二产业,拓宽搞活第三产业”的指导原则,走一条以信息化为先导,提升农业产业,促进加工业,带动制造业,合理引导服务业全面发展的新型工业化道路。

第一节 兵团新型工业化道路的提出及其意义

新型工业化强调的是科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源得到充分发挥的工业化。兵团党委提出走新型工业化之路,是优化兵团经济结构、实现超常规跨越式发展的必由之路。

一、中国特色新型工业化与兵团特色新型工业化

(一)中国特色新型工业化道路的提出

江泽民在2000年8月在北京召开的第16届世界计算机大会上的讲话提出了中国的信息化发展战略:以信息化带动工业化,大力推进国民经济和社会信息化;在推进信息化的过程中注重运用信息技术改造传统产业;在完成信息化的过程中注重运用信息技术提高工业化水准;发挥后发优势,努力实现技术的跨越式发展。

2002年11月,党的十六大报告指出,实现工业化依然是中国现代化进程中艰巨的历史性任务。信息化是中国加快实现工业化和现代化的必然选择。必须“坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子。”^①形成以高新技术产业为先导、基础产业和制造业为支撑、

^①新华网,党的十六大报告全文。

服务业全面发展的产业格局。

党的十七大报告从当前的发展实际出发,将“转变经济增长方式”改为“转变经济发展方式”。转变经济发展方式,实质上要求采取综合措施,加快形成与贯彻落实科学发展观、实现经济社会全面协调可持续发展相一致的发展方式。当前和今后一个时期转变经济发展方式必须坚持走中国特色新型工业化道路,促进经济增长由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变,由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变,由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。

新型工业化的“新”,就在于它同信息化等现代高科技发展紧密结合;注重经济发展同资源环境相协调;坚持城乡协调发展;实现资金技术密集型产业同劳动密集型产业相结合。走新型工业化路子是从中国国情和世界经济的发展情况出发,既遵循工业化客观规律,又体现时代特点的工业化路子。走中国特色新型工业化路子,要紧紧抓住加快经济结构战略性调整这条主线,着力推进产业结构优化升级。党十七大报告针对中国经济结构中存在的突出问题,作出了发展现代产业体系的战略部署,为我们推进产业结构优化升级指明了方向。发展现代产业体系,要大力推进信息化与工业化融合,促进工业由大变强。

(二)兵团特色新型工业化道路的提出

“新型工业化是实现现代化的必由之路,是兵团实现经济跨越式发展的唯一选择”。^①兵团第五次党代会召开以来,各项事业发展较快。兵团党委以党的十六大、十七大精神为指导,提出了在西北地区率先实现全面建成小康社会的宏伟目标,提出并组织实施了新型工业化、农业产业化等一系列战略性工程。

2003年,兵团出台了《新疆生产建设兵团关于鼓励外商投资的实施意见》,在税收方面制定了一系列更加优惠的政策。兵团党委召开了工业经济工作会议,提出加快结构优化升级和优势资源转换战略,打造农牧机械、食品饮料、纺织服装、矿产开发、新型建材、氯碱化工六大产业,构建优质农产品加工和优势矿产资源转换两大基地,走出一条具有兵团特色的新型工业化路子。

2005年,兵团党委在专题调研的基础上,召开了兵团党委工业工作会

^①卢晓峰.科学发展是解决兵团主要问题的关键—学习实践科学发展观的几点认识[R].兵团日报.2008,11,14.

议,正式出台了《关于加快推进新型工业化进程的决定》,进一步明确了加快推进兵团新型工业化的发展目标、总的要求、基本思路和十项重点工作,强调要抓住机遇,在科学发展观的指导下加快兵团新型工业化步伐,促进兵团社会事业全面进步,更好地履行屯垦戍边使命,进一步提高兵团职工物质文化生活水平。

2007年8月,温家宝总理视察新疆及兵团的讲话,以及随之下发的国发【2007】32号文件都对兵团提出了明确的要求:支持兵团加快推进新型工业化,重点发展农牧机械、食品饮料、纺织服装、矿产开发、氯碱化工,以及石化产品精深加工,形成有经济规模、有市场需求、有竞争力的主导产业,形成具有兵团特色的经济发展新格局。

2008年,聂卫国政委在兵团第六次党代会报告中强调指出:“新型工业化是实现现代化的必由之路,是兵团实现经济跨越式发展的唯一选择。要充分利用兵团大农业优势和新疆矿产资源优势,依托现有工业基础,调整优化产业结构,集中力量发展农牧机械、食品饮料、纺织服装、矿产开发、新型建材和氯碱化工等产业。”

二、兵团走新型工业化道路的意义

走新型工业化道路是兵团在新的历史时期创新传统屯垦戍边模式的重要途径之一。以科学发展观为指导,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的兵团新型工业化,对兵团来讲,具有十分重要的意义。

(一)推进新型工业化是加快城镇化进程的需要

城镇化与工业化是相伴而生、共同发展的,工业化必然带来城镇化,而城镇化所提供的集聚效应又反过来促进工业化发展。因此,必须把推进工业化与城镇化结合起来,以城市和中心团场为载体,加快工业的区域集聚和规模集聚,提高产业集中度。

工业化是推动城镇化的动力,没有工业化,城镇化就缺乏坚实的经济依托和支撑。工业经济越发达的地区,城镇化水平就越高。因此,我们必须把工业化作为推动城镇化的“加速器”,在加快推进新型工业化过程中,努力形成工业经济的竞争优势,进一步构建强大的工业支撑,切实增强以城带乡、以城促乡的能力,加快兵团城镇化进程。同时,一个地区的城镇化水平在一定程度上也是工业化发展水平的表现。

(二)推进新型工业化是推动兵团经济结构的战略性调整的需要

世界发达国家和内地发达省区的实践表明,工业化是衡量一个国家或地

区经济综合实力和国际竞争力的重要标志。工业强则国民经济强,工业化程度高就会推动农业产业化和现代化。现代工业和现代农业的大发展,能牵动第三产业的快速发展。

兵团工业的发展历程已经证明了这一点。为了在新疆建立现代工业,摆脱边疆地区的落后面貌,兵团成立之初,军垦战士们艰苦创业,创造了兵团的第一次辉煌,为新疆和兵团经济发展奠定了坚实的基础。由于“文化大革命”的影响和兵团体制隶属关系的变化,兵团工业的发展曾一度陷入低谷。党的十六届三中全会提出走新型工业化道路之后,为兵团的工业发展注入新的活力。

实践证明,只要按照党中央新型工业化的要求,充分利用兵团大农业优势和新疆矿产资源优势,依托现有工业基础,调整优化产业结构,集中力量发展农牧机械、食品饮料、纺织服装、矿产开发、新型建材和氯碱化工等六大产业,就能破解兵闭的体制性结构性矛盾,推动兵团经济更好更快的发展。

(三)推进新型工业化是兵团实现可持续发展的需要

新型工业化不同于传统工业化。传统工业化是以牺牲环境、浪费资源、滞后信息为代价来发展工业的,走的是一条先破坏后恢复、先污染后治理、先工业化后信息化的路子。而新型工业化则要求我们以信息化带动工业化、以工业化促进信息化,走的是一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新路子。

当前,资源供给不足已是制约各国经济发展的最大瓶颈。新疆虽是资源大省,有丰富的油、煤、气等自然资源,是国家重要的粮棉基地。但资源利用率低,资源精深加工产业发展滞后,资源优势并没有转化成经济优势、市场优势,淘汰落后生产能力的任务十分繁重。

当前,只有深入贯彻落实科学发展观,依靠科技进步推进资源利用方式的根本转变,扩大资源的综合利用和循环利用,延伸资源开发的产业链条,强化节能减排,淘汰落后生产能力,加快形成高端化、集约化、生态化的新型产业体系,才能实现节约发展、清洁发展、安全发展和可持续发展,才能不再重蹈传统工业化的覆辙,减少代价,节约成本,直接在高起点上谋划和布局工业,实现工业的可持续发展。兵团尽管信息化建设起步较晚,工业化发展较为迟缓,但却有后发优势,可以吸取发达国家和地区发展工业化的教训,发挥优势,抓住机遇,切实转变经济发展方式,走出一条具有新疆兵团特色的、质量效益型的、经济更好更快发展的新路子。

(四)推进新型工业化是兵团实现跨越式发展的需要

尽管“十五”以来,兵团的工业发展取得了很大成就。“2008年兵团实现

工业增加值 120.15 亿元,是 2005 年 2.13 倍,工业占兵团生产总值的比重提高到 23%,实现利润 21.95,工业综合效益指数 161.4,工业总资产突破 600 亿元。兵团工业增加值占兵团生产总值的比重也由 2005 年的 17.06%调增到了 2007 年的 19.77%,确实取得了不小的进步”。^①但是兵团目前的工业发展与自治区相比差距依然很大。兵团与自治区的差距不仅主要体现在工业上,而且潜力与希望也落脚在工业上。工业化是现代化的基础和主体,也是兵团由农业社会迈向工业社会的一个不可跨越的历史阶段。兵团再不能墨守“渐序发展”的路径,而是要发挥“后发优势”,牢固确立“以工业发展带动经济发展”的思路,采取多种有力措施,大力推进兵团新型工业化进程。

兵团新型工业化目前正处于一个攻坚克难、爬坡追赶的发展阶段。产业结构调整滞后仍是兵团最突出的问题,激烈的竞争迫使兵团必须实施跨越式发展。经济全球化深入发展,中国经济社会步入科学发展道路,国发[2007]32 号文件的下发给新疆和兵团带来的宝贵发展机遇,激励兵团必须跨越式发展。同时,加上兵团的大农业优势和新疆矿产资源优势,以及日益完善的兵团特色的城镇体系和基础设施,将支撑兵团实现跨越式发展。

当前,兵团只有扎实推进新型工业化,充分利用国发[2007]32 号文件进一步促进新疆经济社会发展的政策机遇,调动一切积极因素,推动工业更好更快发展,才能更好地发挥工业的主导作用,带动现代农业快速发展,拉动现代服务业大发展,在新一轮经济发展的竞争中迎头赶上,才能在工业化、城市化、市场化建设上迈出更大步伐,实现兵团经济跨越式发展,真正发挥出兵团“推动改革发展、促进社会进步的建设大军作用。”

(五)推进新型工业化道路是兵团实现农业产业化的需要

兵团的农业生产水平长期以来一直领先于全国,尤其是棉花平均产量一直稳居全国第一,番茄、红花、枸杞、香料、果品、啤酒花等特色农产品的产量也位居全国前列,这是我们引以为豪的大农业优势。但是,如果把这种优势放在新疆的大环境中去比较,就会发现,我们过去经常讲到的“兵团以占新疆 1/7 的人口生产了占新疆 1/5 的粮食、1/2 的棉花”优势正在逐步减弱。2007 年,兵团粮食产量仅占新疆的 17%,棉花总产量也只占到了新疆的 44%。如果与世界发达国家相比,差距更是明显。2008 年,兵团农产品加工产值和农业总产值之比是 0.4:1,而发达国家却达到了 0.7~0.8:1。^②农业产业化的核心是工业

^①新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴 2009[Z].北京:中国统计出版社,2009:7

^②新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴 2009[Z].北京:中国统计出版社,2009:31.

化,没有工业化就不可能有农业的产业化、现代化。因此,兵团应牢固确立“以工业发展带动农业发展”的理念,在继续优化大农业产业结构的同时,发展壮大农产品加工龙头企业,大力推进农业产业化和新型工业化,进而继续保持和巩固兵团大农业的领先优势。

第二节 兵团新型工业化道路的内容

兵团坚持发展新型工业化,就是要坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子。

一、兵团新型工业化道路基本内涵

(一)科技含量高

新型工业化之所以“新”,在于它是以高新技术为支撑的工业化,是同现代化相伴而行的。“高技术产业具有带动工业化的功能”。^①在走新型工业化道路过程中,无论是可持续发展,还是产业结构升级、发挥人力资源优势都需要强有力的科技支撑。兵团经过多年的发展,已具备相当规模的工业基础,但大多是资源型企业,以资源初级加工和制造为主,机械、电子、材料等行业中科技含量高的企业少,距新型工业化的要求还有很大差距。兵团今后工作要以科学发展观为指导,推动科技向传统产业渗透、扩散和转移,以高新技术和先进实用技术改造传统产业,带动兵团产业技术水平快速提升;加快新型工业项目尤其是电子信息等项目的招商力度;加强企业知识产权保护工作;大力促进企业技术创新,努力提升兵团产业发展层次和工业核心竞争力。

(二)经济效益好

经济效益的提高是新型工业化的核心内涵,而产业链的整合是提高工业经济效益的关键。从产业链角度来看,其特征是:产业层次低,缺乏核心技术,附加值低、高产出、低效益。在走新型工业化道路的过程中,兵团要提高工业经济效益,就必须进行产业链整合,为经济效益的提高奠定产业链基础。使制造业的产业结构向产业利润的高端转化,加快新型工业化的进程,促进产业结构的高度化和经济效益的提高。

(三)资源消耗低

长期以来,兵团在经济发展过程中所发生的高投入、高消耗、低产出、低

^①卢玉文.加快兵团新型工业化进程的对策[J].兵团建设,2005,(8):20.

效益,以及环境的破坏,使兵团区域发展出现了人口、经济、社会、环境与资源的不协调状况。实施可持续发展战略,走节约能源的道路,是兵团当前和今后相当长的一段时期内实现区域发展的唯一选择。兵团自成立之日起,其综合资源承载力就是大于实际人口数量的,但是自20世纪90年代初期以来处于不断下降态势。要提高兵团资源的综合利用率,就必须以新的思路提高各类生产要素的配置效率。

(四)环境污染少

环境污染少是新型工业化道路的重要特征。建设资源节约型、环境友好型社会,要求我们必须坚持走科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少的新型工业化道路,推进产业结构优化升级。转变关于发展的传统观念,从重经济增长、轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重,在保护环境中求发展;从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步,努力做到不欠新账,多还旧账,改变先污染后治理、边治理边破坏的状况;从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题,自觉遵循经济规律和自然规律,提高环境保护工作水平。

(五)人力资源优势得到充分发挥

人力资源优势得到充分发挥是兵团走新型工业化道路的关键。兵团要正确认识和处理好充分发挥人力资源优势和技术进步、经济增长之间的关系。新型工业化是充分发挥人力资源优势的工业化。走新型工业化道路必须强调工业发展要有利于农业劳动力持续转移和城镇化水平的提高,有利于人力资源优势的发挥。兵团要构建新型工业化的人才支撑体系,把人的发展纳入兵团发展体系,建立“以人为本”的人力资源开发机制,制定吸引人才的优惠政策,特别是结合石油、化工、电力、能源等工业的实施,尽快与疆内或内地工业院校联合,通过挂职、培训等形式,培养造就一支懂工业、善管理、会经营的企业家队伍,加大工业专业技术人才和高级技术工人的送出培训力度,同时加大对工业人才的引进,确保人才对工业化发展的支撑。

新型工业化道路所追求的工业化,不是只讲工业增加值,而是要做到“科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥”,并实现这几方面的兼顾和统一。这是走新型工业化道路的基本出发点和落脚点。

二、兵团新型工业化道路基本特征

(一)兵团特有的资源和区位优势

兵团地处欧亚交汇要冲,东西方动植物品种在此交汇,加上多样与独特

的自然地理条件,生物资源十分丰富。温带作物齐全,粮食作物以小麦、玉米、水稻为主。兵团大部分地区均可种植高粱、大麦、大豆、豌豆、绿豆、胡豆、粟、黍、红薯等杂粮。伊犁河谷素有“新疆粮仓”之称。农一师“天山雪”大米洁如明珠,质细味香。兵团的陆地棉、长绒棉和彩棉、甜菜、油料作物、啤酒花、番茄酱的产量、质量居全国农垦之首位。棉花单产和人均占有量居全国第一。兵团肉类产量居全国农垦首位。

兵团开采的主要是固态的矿产资源,其优势矿种和潜力比较大的主要有以下几种。首先是石棉,农二师三十六团石棉矿开采,该矿山在全国同行业规模排名靠前。膨润土:农十师一八四团开采。已探明储量约为2亿吨,推测量可达50亿吨,品质较好,仅次于美国的怀俄明州的膨润土矿。其次是天然沥青,农七师137团开采。此矿种全国独一无二。再次是气、肥煤,农六师的大黄山煤矿(保有储量7750万吨);农四师的71团焦化厂(保有储量7622万吨);这两家生产的低磷焦炭产品大部分用于出口,年创汇520万美元,已成为兵团矿产品的出口大户。农十三师的红山农场煤矿(保有储量3304万吨。此矿种全国探明量不多,属于保护性开采矿种)开采。还有铜和镍,农十三师的隆兴股份有限公司开采。目前兵团开采的其他矿种主要还有:蛋白土、垭石、云母、铁矿石、石灰石、芒硝、花岗岩等。根据资源的蕴藏量及市场的情况,相对较有发展的矿山企业还有:农八师的石河子南山煤矿、农二师的哈满沟煤矿、农四师的铁厂沟煤矿、南台子煤矿、农十师的和什托洛盖煤矿等。

这些都是兵团发展新型工业化的雄厚的物质基础。部分地区可以利用地缘优势所具有的良好合作、发展的硬环境和软环境,奠定发展新型工业化的平台。农七师的昌恒纺织、银桥乳业、伊力特酒业有限公司等一批有特色的龙头企业,正依托地缘和资源优势,在新型工业化的道路上稳步前进。

(二)信息化与工业化协同发展

发达国家都是在工业化之后推行信息化,而中国是一个后发展的国家,随着信息化的快速发展,可以将工业化的过程和信息化的过程结合起来,使工业化建立在更先进的技术基础上,以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,把信息产业摆在优先发展的地位,将高新技术渗透到各个产业中去。加快科技进步和先进科技成果的推广应用,把经济发展建立在科技进步的基础上,提高科学技术在经济增长中的贡献率,推进国民经济和社会信息化,并通过信息化技术的广泛应用,带动工业化在高起点上迅速发展。

(三)劳动生产率和就业率同步提高

中国过去的工业化是以资金密集型的重工业为主导,并严格限制农村劳

动力向城市流动,这种情况不利于农村剩余劳动力的转移和人力资源优势的发挥,而新型工业化强调工业发展要有利于农业劳动力持续转移和城镇化程度的提高,通过劳动者素质的提高和充分利用中国劳动力成本低廉的条件,提高经济竞争力,并妥善处理工业化过程中提高生产率与扩大就业的关系,不断增加就业,提高就业率。

(四)加大西向开放,充分利用“两个市场”和“两种资源”

根据第三章论述,为了解决兵团特殊体制与市场机制协调性问题,兵团必须加强西向开放和经济、贸易、技术合作。同时,兵团发展市场经济的过程也是兵团新型工业化的过程,可以充分利用国内和国外两个市场和两种资源,在全球范围内配置资源,适应经济全球化和中国加入 WTO 的新形势,在更大范围和更广领域内积极参与国际经济技术合作和竞争,全面提高对外开放的水平,采取更有力的措施,进一步扩大商品和服务出口贸易,加快工业化、信息化和现代化发展,优化资源配置空间。兵团中基实业、农垦股份等企业跻身全国外贸 500 强,外贸企业集团化、国际化、实业化日趋明显。沿边地缘优势进一步显现。2008 年,边境贸易比重较 1999 年提高 23 个百分点,带动了边境一线团场的经济发展。台湾顶新、浙江雄峰、锦疆等一批大企业落户兵团,促进了产业结构升级,增强了经济发展活力。

运用政策,东联西出,做大优势企业。国家对西部地区,尤其是民族自治区域有很多优惠政策,旨在给这些区域的经济注入活力,推动这些区域的经济快速发展。兵团要运用好这些政策,为工业企业的发展开辟良好的空间,促进经济的健康、协调发展。例如,农四师充分利用当地的资源和地源优势,牢牢把握国家实施西部大开发,扩大向西开放。农四师地处边境区域,有三个陆路通商口岸,即霍尔果斯、木扎特、都拉塔口岸,邻近的哈萨克斯坦的阿拉木图市又是东亚国家的商品集散地。因此,农四师围绕工业强师、工业富师的战略目标,以重化工为突破口,以结构调整为主线,以伊丽新区和霍尔果斯兵地合作示范区为发展平台,以改革开放和科技创新为动力,大力实施以市场为导向的优势资源转换战略和可持续发展战略,积极依托内陆省区庞大的资金和先进技术,优化工业布局,积极做大酿酒产业,壮大伊犁南岗建材和三绿糖业 2 个优势企业,形成食品、建材、能源、化工和特色农产品加工 5 个产业群,加快实现新型工业化。

三、兵团新型工业化道路发展目标

兵团党委 2005 年出台的《关于加快推进新型工业化进程的决定》强调兵团要牢固树立和认真落实科学发展观,围绕“发展壮大兵团,致富职工群众”

的工作目标,加快推进兵团新型工业化进程,再创屯垦戍边事业新的辉煌。

按照科学发展观的要求和兵团党委五届十次全委(扩大)会议的精神,依托新疆丰富的矿产资源优势和兵团先进的大农业优势,坚持走新型工业化发展道路,继续解放思想,坚持改革开放,促进技术进步,推动科学发展。党的十七届三中全会召开之后,兵团认真学习贯彻党的十七届三中全会精神,围绕“农业结构调整、转变农业发展方式”深入调查研究,积极发展兵团的集约化生产优势,加快建设全国节水灌溉示范基地、农业机械化推广基地、现代农业示范基地的“三大基地”。“围绕加快建设‘三大基地’,新疆兵团节水工作坚持新建与改造相结合、管理制度创新与工程建设相结合、着力提升节水灌溉技术与其他农业技术的组装配套能力和节水综合效益。”^①

兵团调整发展规划,突出发展重点,强化发展措施,逐步形成具有兵团特色的新型工业化发展新格局,推动兵团工业、进而推动兵团经济实现又好又快发展。根据党的十七大提出的全面建设小康社会的新目标和兵团党委提出的率先在中国西部地区实现小康社会目标的新要求,兵团工业的主要发展目标也应作出调整。即“十一五”期间,兵团工业增加值的增速要由年均 18%调整到 20%以上;工业增加值占兵团生产总值的比重要达到 25%以上;工业固定资产投资的比重要由过去的 40%提高到 50%以上。“到 2010 年,工业增加值达到 130 亿元,到 2015 年新型工业化取得突破性进展,到 2020 年实现国民经济从农业经济为主向工业经济为主的历史性跨越。”^②

第三节 兵团工业化发展存在问题与发展策略

“走新型工业化道路”内涵极其丰富,它既不同于中国传统的工业化道路,也不同于发达国家所走过的工业化道路。特别是像新疆兵团这样一个特殊的组织体系,走新型工业化道路仍然面临许多因素的制约,存在一些问题。兵团需要从实际出发,克服困难,积极探索自身工业化发展策略,不断推进工业化进程,实现跨越式发展。

一、兵团工业化发展存在的问题

工业化理论认为,工业化标准主要是人均收入的增长和经济结构的转

^①调整结构转变发展方式、积极发挥集约化生产优势—兵团科学发展加快建设我国现代农业三大基地 [R].兵团日报.2008,11,19.

^②新型工业化[J].兵团建设,2008,(6):7.

换。工业化主要表现为:一般来说,国民收入中工业活动所占比例逐步提高,乃至占主导地位;制造业内部的产业结构逐步升级,技术含量不断提高;在二次产业部门就业的劳动人口比例也有增加的趋势;城市这一工业发展的主要载体的数量不断增加,规模不断扩大,城市化率不断提高;在上述指标增长的同时,整个人口的人均收入不断增加。基于此,有关一个国家和地区的工业化水平可以从经济发展水平、工业结构、产业结构、空间结构等多方面来衡量。

(一)兵团工业增加值方面

兵团工业经多年发展,虽然取得了巨大成绩,但工业增加值占兵团 GDP 的百分比并不高。

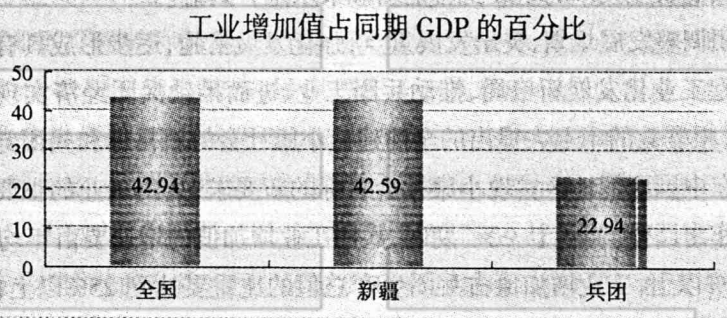


图 4-1 2008 年兵团、新疆与全国工业增加值占同期 GDP 的百分比

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴(2009)北京:中国统计出版社,2009.

从图 4-1 可以看出,2008 年,兵团工业增加值占兵团 GDP 的 22.94%,而同期新疆和全国工业增加值却分别占同期 GDP 的 42.59%和 42.94%,兵团与地区、全国相比,工业增加值占同期 GDP 的比例仍有较大差距。

(二)兵团工业内部方面

从工业内部看,结构不合理、传统产业比重偏大、技术水平比较低、单位能耗偏高、能源消费量大、利用率低,生产规模不经济、环境污染严重、低水平的生产能力过剩、地区产业结构趋同等问题普遍存在。这些问题既是兵团长期以来的企业运作方式与当代经济发展的不协调原因造成的,一方面,在兵团的传统计划经济体制下,企业的发展缺少自主发展的能力,也不能够紧跟市场经济的发展趋势,使得企业的技术、生产能力等方面出现了诸多不利因素。另一方面,兵团的工业内部所出现的问题也同兵团的独特的经济环境密切相关。兵团的经济发展导向与其他企业不完全相同,兵团还承担屯垦戍边的功能,在一定程度上也使兵团的企业在同其他地方企业竞争时出现发展方式的不同。

(三)兵团企业规模方面

从企业规模看,兵团目前虽已组建多家企业集团,但与全国的企业集团相比,带动力强的大企业太少。

表 4-1 2007 年兵团与全国规模以上工业企业主要经济指标比较

指标名称	单位	兵团(绝对数)	全国合计
规模以上企业单位数	个	199	336768
亏损企业	个	46	45648
亏损面	%	23.11	13.6
应收账款净额	亿元	39.73	38690.6
产成品	亿元	25.42	1602.4
流动资产平均余额	亿元	217.42	152021.7
固定资产平均余额	亿元	186.9	123448.6
资产合计	亿元	487.92	353037.4
负债合计	亿元	310.36	202913.7
主营业务收入	亿元	241.56	399717.1
主营业务成本	亿元	195.25	334598.6
主营业务税金及附加	亿元	1.89	4772.1
营业费用	亿元	9.44	10728.2
管理费用	亿元	11.15	15943.7
财务费用	亿元	8.78	4287.9
其中:利息支出	亿元	8.52	4163.3
利润总额	亿元	17.87	27155.2
亏损企业亏损额	亿元	3.28	1970.7
税金总额	亿元	10.11	45577.6
全部从业人员平均人数	万人	7.1	7878.2

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴(2008)北京:中国统计出版社,2008.

从表 4-1 可以看出,兵团的规模以上的企业竞争力不强,亏损企业比例为 23.11%,远高于全国平均水平 13.60%。兵团有影响力的大型企业或企业集团比较小,没有形成较强的市场竞争力。兵团的当地消费市场较小,而外部市场同其他地区企业竞争时,相对不具有优势,导致兵团企业不能像其他地区企业一样快速利用中国的经济发展大环境而迅速成长。兵团部分大型企业多是利用本地区的区位和资源优势,从而得以较快的发展成为具有竞争力的大型企业集团。

(四)兵团信息化建设的基础条件方面

兵团与内地在信息资源获取、掌握及运用信息技术水平方面有一定的差距,已形成了“数字鸿沟”。兵团信息建设的水平较低,一方面表现在企业信息

平台的使用上,在经营的过程中较少使用便捷的网络化、信息化平台;另一方面,有关部门在对信息的建设中也远远落后于发达地区,不仅是经济因素的制约,同时也表现在信息化建设的意识不强,人员的素质较低,不能够发现信息化建设的长期优势。信息化建设对兵团企业的发展具有十分重要的战略意义。

(五)兵团所有制结构不合理

长期以来,兵团国有经济比重一直过大。改革开放以来,兵团对非公有制经济的发展虽然给予了高度重视,但与东部发达地区相比差距仍然较大。2007年非公有制经济在兵团经济中的比重不足30%,而同期全国非公有制经济比重为68%,差距很大。兵团企业改革步伐相对缓慢,经济体制已经在很大程度上影响了兵团经济的快速发展。尽管近几年来,兵团工业企业大多数已经进行了所有制改造,增强了企业的自主经营的能力,增加了人员的动力,也使企业的市场竞争力得以明显提高。但是,从全国范围来看,兵团所有制结构改造仍处于较低水平,企业改制不如其他地区迅速,部分行业、企业的经济发展仍较多地受到传统计划经济体制因素影响。

(六)兵团市场开发方面

从兵团市场开发方面来看,地区市场狭小且远离国内主市场,运输成本较高。兵团深处中国内陆,与东部地区相比,市场狭小,交通运输线长,运输成本偏高,影响了产品的竞争力。近年来,兵团的出口商品主要集中在棉花、番茄酱、香梨、哈密瓜、啤酒花等大宗农产品,绝大多数是未经加工的初级产品,附加值低,创汇能力较差。各边境师、团在对外贸易、利用外资方面,无论是贸易总额、还是招商引资占兵团的比例相对偏低,对外经济技术交流与合作的水平也相对较低。

(七)兵团产业化经营中的企业总体方面

表 4-2 2007 年全国及有关省份规模以上工业经济指标比较表

地区 \ 指标	利润总额 (亿元)	工业经济效益综合指数 (%)	总资产贡献率 (%)	流动资产周转率 (%)	产品销售率 (%)	全员劳动生产率 (千元/人)
全国	22950.72	209.92	14.47	2.54	97.91	14.87
北京	560.34	206.31	7.11	2.06	98.77	17.85
河北	1088.01	229.07	16.70	3.04	98.20	16.04
江苏	2395.52	205.91	13.28	2.71	98.19	15.39
山东	3094.07	241.36	20.47	3.71	98.32	15.57
湖南	407.11	227.73	18.32	3.31	99.08	15.57
新疆	691.57	372.80	25.90	2.8	99.01	25.96

续上表:

地区 \ 指标	利润总额 (亿元)	工业经济效益 综合指数 %	总资产 贡献率 %	流动资产 周转率 %	产品 销售率 %	全员劳动 生产率 千元/人
兵团	17.87	160.69	9.30	1.22	95.26	9.51

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局,新疆生产建设兵团统计年鉴(2008)北京:中国统计出版社,2008。

通过表 4-2 可以看出,兵团规模以上企业规模偏小,科技含量低,加工的产品多为资源型和传统型,档次低,输出的产品也多为初级产品,深加工转化能力低,尤其是棉花等大宗农产品基本上是输出原料,直接影响了经济效益。兵团的企业效益与其规模、科技含量等因素是密切相关、相辅相成的,只有提高效益,才能增大企业规模,只有提高科技含量,才能提高企业效益。

以上这些状况对兵团的经济社会发展、新疆的稳定及西部大开发战略的实施,特别是对以信息化带动工业化战略的实施,都构成十分严峻的挑战。总之,工业发展的落后目前已经影响到兵团的发展,成为制约兵团经济快速发展的瓶颈。兵团新型工业化进程成为兵团发展的重中之重。

二、兵团新型工业化发展策略

按照科学发展观的要求,依托新疆丰富的矿产资源优势和兵团先进的大农业优势,坚持走新型工业化发展道路,是兵团更好发挥建设大军作用的客观需要,也是构建和谐兵团的必然要求。

(一)转变观念,将兵团新型工业化放在一个新的起点上来发展

随着信息化的高速发展和全球经济一体化,企业管理在经历了行为科学、现代管理理论的历史发展阶段后,已迈入新的管理革命时期。兵团企业将别无选择地迎接这一由信息化所带来的巨大挑战。以思想解放为先导,借助信息化的契机,大力发展新型工业化。兵团政委聂卫国曾强调,“加快新型工业化建设,是实现兵团经济跨越式发展的唯一选择。大力推进新型工业化是实现兵团经济结构战略性调整的关键,也是兵团经济工作的主要着力点。兵团工业发展已经站在一个新的起点上。”^①兵团人要牢固树立“新型工业化建设是一项长期而艰巨的战略任务”观念,将兵团工业放在一个新的起点上来发展。

兵团各级要以科学发展观为指导,更新观念,遵循市场经济规律,进一步

^①兵团新型工业化提速[J].兵团建设,2007,(4):6.

转变职能,明确投资主体地位,规范法人治理结构,落实企业经营自主权。建立有利于资金、技术、人才、信息等要素顺畅流动的统一市场,创造各类市场主体平等使用生产要素的环境。在由计划经济向市场经济转变的过程中,兵团必须更新观念,为兵团实现经济又好又快发展提供动力和支持。兵团党政领导不仅要转变观念,企业和职工等也必须更新观念。只有领导观念转变才能制定出适应市场经济要求和有利于企业参与国际竞争的正确方针、政策,只有实现了从企业管理者到宏观调控者这一角色的转变,才能为企业发展和新型工业化道路创造一个良好的内外环境。兵团职工更要转变观念,把握新型工业化发展的机遇,认真学习借鉴国内外和发达地区加快新型工业化建设的好经验、好做法,齐心协力,全力开创兵团工业新局面。

(二)政府要做好新型工业化发展的服务工作

兵团各级要按照“小部门、大服务”的思路,继续推进行政审批制度改革,努力把行政审批事项减到最低,把办事程序和环节降到最简,大幅度提高服务效率。要积极为企业提供“直通车”服务,树立全方位服务意识,实行项目手续全程代办制度,形成推进新型工业化大开绿灯的局面。总之,各职能部门要进一步转变工作作风,创新工作思路,积极探索有利于新型工业发展的有效途径,竭尽全力为新型工业化发展创造条件。

兵团各级必须发挥宏观调控职能,避免企业规模的叠加和低水平的重复建设,充分利用地区优势,发挥地区潜力,以精品战略为指导,鼓励企业兼并重组,建立大型企业集团,走一条产权清晰、权责分明、政企分开、管理科学的新型工业化道路。

转变兵团各级职能还必须完善社会保障服务体系,完善与之相关的各项政策。兵团近几年的改革力度较大,有大批工人下岗,从下岗失业的职工劳动力结构来看,有一部分人年龄偏大、素质较低,最终要通过失业保险、养老保险和社会救济等保障机制解决其归宿,同时还必须加快和深化包括养老、失业、医疗、生育等的社会保险制度改革步伐,建立起与现代市场经济走向接轨的、适合新型工业化发展的、多层次的、全方位的、一体化的社会保障体系。加强企业改制力度,建立现代企业制度。按照现代企业制度的要求深化和规范企业的改革,支持和引导未改制的企业和改制不彻底的企业,向完善的股份制经济转化,解决长期以来在传统思维模式下难以解决的问题。对一些经济效益差、产品质量低、污染严重、改革无望的企业,按照法定程序关停并转,同时对一些改革有望、有一定的物质技术基础的企业,要给予资金和政策上的优惠,使其走上正轨。但是,兵团各级必须加强行政监督,完善企业法人制

度和产权制度,建立科学民主的企业经营决策机制。

(三)推进农业产业化经营、增强工业经济

从目前工业发展看,兵团工业化程度、传统产业技术装备水平都比较低。对其企业管理水平、技术能力、人才构成等进行综合考量,兵团工业仍然属欠发达水平。兵团要充分利用现有劳动力资源丰富的条件,在工业布局上,促进生产要素向优势地区和优势企业集中;在发展工业与保护环境的关系上,把追求经济增长与保护环境统一起来;把满足扩大国内需求增强供给作为拉动经济增长的主要动力;从体制上解决目前团场劳动力外出务工过程中离场不离土,进城未转移的现象;引导和支持创新要素向企业集聚,促进科技成果向现实生产力转化。

要继续推进农业产业化经营,培育发展一批带动力强、关联度高的农业产业化龙头企业,重点扶持国家、自治区和兵团级农业产业化龙头企业做大做强。“2007年,全国农业产值和加工产值之比是1:0.9,中等发达国家是1:3或1:4,发达国家是1:5或1:6,兵团仅为1:0.37。从这个比例可以看出,兵团农业产业化发展的空间非常大,道路非常宽阔。”^①按照区域化布局、规模化生产、贸工农一体化经营的原则,打破区域和行业界限,加强优势特色农产品基地建设,鼓励和支持大型企业和企业集团参与农业产业化经营,发展农产品精深加工,延长产业链。积极发展团场合作经济组织和各类专业协会,理顺龙头企业与团场、农工之间的利益联结机制,不断完善农业产业化经营体系。加大产业整合力度,着力培育六大支柱产业的龙头企业、优势企业、核心企业。兵团纺织、食品等农产品加工企业普遍存在小、弱、散的问题,必须以产权为纽带,推进同行业企业间的兼并联合,实现核心企业的迅速扩张。分别在南、北疆对建材行业实施整合与扩张,是兵团实施企业扩张战略的成功典范。科学扩张,企业则强;强强联合,企业更强;优势扩张,优势更优。同时,兵团上市公司是各行业的龙头企业,在产业整合中有资金、管理、技术、品牌等方面的优势,在实施产业整合上应有所作为。这不但有助于上市公司的发展,而且对兵团传统产业升级也有重要意义。总之,农业产业化和新兴工业化是兵团实现大调整、大转变的根本途径。内地省区市工业化步伐越来越快,工业反哺农业的投入越来越大加快。兵团也要加快新型工业化进程,增强工业经济实力,增强工业对农业的反哺能力。

^①兵团建设编辑部.新时期兵团经济发展战略的重大决策[J].兵团建设,2009,6:7.

(四)培育现代化大企业大集团,提高兵团企业市场竞争力

兵团工业发展经验表明,在推动工业化进程中,大企业、大集团扮演着极为重要的角色,是推动工业发展的力量。兵团工业要发展,不仅需要星罗棋布的中小企业产业集群,更需要有大企业、大集团的强有力的支撑,在兵团范围内建立几大主导产业集群,促进优势资源和优势企业向园区集中,进而促进产业升级和总量扩张。

1. 通过联合、兼并、重组等多种措施,促进国有资产的合理流动,加快企业集团的组建和发展,形成一批有实力和竞争力的大企业大集团。继续扶持和培育氯碱化工以及煤化工行业,按照规模化、大型化、基地化的发展要求,建设以天业集团为龙头的全国重要的电石法聚氯乙烯生产基地,加快建设以鸿基焦化为龙头的大型焦化基地,向精细化工方向发展,着力提高化工产品的科技含量,培植名优产品,进一步提高其支柱地位。切实增强大企业的支撑和带动作用,发挥大企业的放大和叠加效应。加快构建以能源、电力、基础原材料、特色产品加工制造、农用装备制造业等为支柱的新型工业框架。在结构调整中,通过对优势产业的整合重组,形成一批对兵团经济产生重大影响的基础工业、重点行业和高增长型的新兴产业。目前,兵团上规模的产业集群比较少,必须要在巩固现有产业集群的基础上,进一步开发具有比较优势的新兴产业集群,例如,纺织产业集群、食品产业集群、冶金产业集群等。坚定不移地实施优势资源转换和大企业大集团战略,为优势资源开发和大企业大集团的实施提供有力支持,以大企业带动大产业的发展,全面推动兵团新型工业化高速度发展。

2. 深化改革,着眼于企业管理制度、管理方式和管理手段的创新,提升和保持企业的核心竞争力。以实现产权多元化和完善法人治理结构为根本,继续深化国有和国有控股企业改革,通过加强内改外联,切实转换经营机制,建立健全企业经营目标考核评价体系,使企业不断焕发生机和活力,壮大现有企业自身实力。

3. 注重培育和营造兵团新型工业化的理念和企业文化,强化为企业服务的意识和企业创新品牌的理念与文化。着力树立兵团企业和产品形象,增强企业开拓市场的能力和自主创新的能力,以企业产品、品牌和市场带动农牧业加工产业和新型工业化发展,为兵团经济创造更大的产值,积聚更多的财富。

4. 以技术创新为灵魂,加速新产品研发和新技术转化,提高企业核心竞争力。加大现有传统产业的技术改造,改进工艺,提高技术装备水平,促进产品上档次,实现转化增值,增强整体竞争实力。善于通过引进智力资源、技术

许可、合作开发等形式,取长补短,迅速提高企业的技术能力。更加注重企业自主研发能力的培养,成立研发中心,加快建材、塑化、制药等重点工业产品的研发力度,有计划、有重点地与名院、名校、名企业合作,推进企业产、学、研一体化建设,形成企业强大的竞争力和发展后劲。

创新是一个国家、一个民族、一个企业生生不息的不竭动力和源泉。相对于内地和新疆,兵团工业的创新意识和能力尤其欠缺。要适应新型工业化的发展要求,把核心技术、知名品牌、自主知识产权作为自主创新的方向,围绕产业基础,联合科研院所,重点实施重大科技专项,逐步培育新兴产业。要鼓励龙头企业建立研发机构,引导企业加大技术创新投入,着力开发具有竞争力的新技术、新品种、新产品。今后,大中型企业研发投入占销售收入比例要逐步达到 2~3%,高新技术企业要达到 4~5%。要大力推进品牌建设,强化“采购”政策的导向效应,建立激励兵团名牌产品“首购和订购”制度。对新获得中国驰名商标、中国名牌产品、新疆和兵团知名品牌的企业要给予重奖。要按照创新系统集成化、企业管理现代化、生产过程自动化、商务交易电子化的要求,积极推进先进信息技术在企业管理、设计、制造、营销等领域的应用。

(五)重视兵团人力资源开发

要树立以人为本的思想,在人力资源开发方面取得新的突破,实施人才强兵团战略。“兵团在推进新型工业化进程中担负着重要职责,必须大力加强兵团工业企业领导班子建设和基层党组织建设,着力培养一支高素质的党政人才队伍、具有国际国内市场竞争力的企业经营管理人才队伍和适应兵团现代化建设需要的专业技术人才队伍,为兵团推进新型工业化提供坚强的组织保证和人才智力支持”^①。建立公开、公正、竞争、择优的人才选拔任用机制和奖优惩劣的人才激励机制,营造有利于人才培养、引进、使用的政策环境。牢固树立人才资源是第一资源的观念,紧紧抓住培养、吸引和用好人才三个环节,大力提高劳动者素质,努力建设各类人才队伍,为加快新型工业化进程提供人才保证和智力支持。重视培养、提高各级领导干部领导新型工业化的能力。注重各级领导班子中工业人才的配备,通过有组织地选送优秀中青年干部到大专院校深造、赴大中型企业挂职等形式,培养造就一支懂工业、善管理、会经营、组织能力强的领导干部队伍。拓宽干部选拔渠道,对发展新型工业化急需的领导人才,可面向全疆、全国进行公开选拔。推进企业经营者的市场化、职业化,坚持市场配置和组织选拔相结合,改革和完善国有企业经营管理者

^①推进兵团新型工业化,应加强人才队伍建设[J].兵团建设,2007,(5):14.

人才选拔方式。大力引进能够整合生产要素、利用优势资源积极创业的经营管理人才,努力建设一支熟悉国际国内市场、善于经营管理、富于开拓创新精神的企业家和职业经理人队伍。以鼓励创新、创业为根本目的,加大对人才的有效激励和保障。

在干部队伍问题上,大力培养选拔优秀年轻干部,是建设高素质领导班子和推进兵团屯垦戍边事业长远科学发展的必然要求。要坚持优化干部队伍的年龄结构,优化干部队伍的专业结构和民族、性别结构,做到动态管理,有进有出,形成并保持后备干部队伍培养使用的良性循环。

要进一步重视加强非公有制企业经营者队伍建设。以市场需求为导向,大力整合优化现有教育和培训资源,及时调整专业设置,增加石河子大学、塔里木大学及各类职业技术学校的学科设置,依托区内外大专院校、科研院所,培养适应各类企业需求的技能型人才。引导和鼓励企业与省内外高等院校联合建立培训基地,鼓励社会力量投资开展人才培训工作。通过加强职业技术教育和广泛开展技能培训、岗位练兵等活动,培养锻炼一大批技术创新能力强、敬业爱岗的专业技术人才和中高级技术工人。通过项目建设、科技咨询和引进智力等方式,引进科研开发、经营管理、国际营销和重化工等重点行业急缺人才。

合理的人力资源结构有助于兵团新型工业化进程中产业结构升级。树立教育是先进生产力的重要源泉的观念。教育有很高的投资收益,能直接、间接地促进新型工业化发展。相对落后国家和地区教育投资的社会收益率要高于相对先进国家和地区,越是不发达国家和地区,其教育投资的社会收益率越高。所以,兵团企业要倡导建立学习型组织,建立人力资源开发及利益激励机制。兵团必须加大教育投入,开展高等教育和职业技术教育相结合的教育方针,走“产、学、研”相结合的路子,为新型工业化的发展培养一批有一定专业技术的工人和有一定特长的专业技术人员,为新型工业化发展创造一个科学合理的科技平台。

(六)以信息化带动工业化,实现兵团新型工业化的发展

当前,信息化的浪潮席卷全球,发达国家正处于后工业化阶段,而在中国西部地区工业化尚未完成,实施工业化仍是现代化进程中艰巨的历史任务。面对工业化和信息化的双重挑战,兵团工业必须利用信息化带来的发展机遇,充分发挥科技在国民经济中的积极作用,鼓励科技创新,为发展新型工业化提供良好的科技支撑。

信息化能够大大提高企业收集、传递、处理、利用信息的能力和决策水

平。将信息化与工业化融合,以信息化带动工业化,实现新型工业化目标。工业企业要广泛采用信息技术,加强企业信息化建设,加强信息技术特别是网络技术在工业企业的运用,要建立企业网站及主页,积极采用电子商务。充分发挥信息技术渗透性强的特点,推动传统产业优化升级,重点在转变传统产业增长方式,提升传统产业资源、能源利用水平,降低污染,提高产品科技含量和附加值上下工夫。围绕提高装备智能水平和优化工艺流程,促进信息技术与制造技术的融合发展,大力发展绿色制造、柔性制造、并行工程、智能制造、敏捷制造等先进制造技术。积极推动信息技术在企业研发、管理、营销等环节的创新应用。大力普及先进管理和营销方式,带动企业各项工作全面上水平。兵团不少单位处在沙漠边缘,生态环境非常脆弱,如果我们对环境保护不好,就会重蹈发达国家和地区的先破坏后恢复、先污染后治理的老路,一定要处理好经济发展与人口、资源、环境之间的关系。

伴随着知识经济、全球一体化及中国西部大开发战略的逐步实施,兵团一定要进一步提高信息化带动工业化的认识,加快信息化建设步伐,提高对信息化带动工业化战略的重视度,以信息化为主导,以实现企业信息化为基础,推进新型工业化进程,探索出一条具有兵团特色的新型工业化道路。

(七)加大科技投入,实现兵团可持续发展

大力实施“科技兴工业”战略,要充分发挥科学技术是第一生产力的作用,鼓励科技创新,把依靠科技、提高劳动者素质、加快效益提升落实到实处。“要加快推进创新型兵团建设,推动科技与经济社会发展的紧密结合;促进科技资源的优化配置和有效利用,构建科技支撑体系;强化企业在技术创新中的主体地位,建设一批创新型企业;加强科技中介服务,促进科技成果转化;深化科技体制改革,加快形成有利于科技进步和自主创新的体制机制”,^①“要按照建设创新型兵团的要求,着力加强事关兵团工业竞争力的重点产业、重点企业的科技进步和创新能力,为兵团新型工业化建设提供强大的技术支撑”。^②

兵团大中型重点骨干企业都要建立技术中心,努力形成一批拥有自主知识产权的核心技术。同时还要善于“借脑”,采取购买专利技术、合作开发、科技参股型企业等方式来提升技术水平。重点应依托城市、中心城镇和石河子

^①卢晓峰.科学发展是解决兵团主要问题的关键—学习实践科学发展观的几点认识[R].兵团日报,2008,11,14.

^②兵团新型工业化提速[J].兵团建设,2007,(4):8.

国家级技术开发区,以上市公司和大型企业集团为龙头,以提高技术和先进适用技术为支撑。关键是要提高产品科技含量,与国际质量标准接轨,在深加工上下工夫。兵团优质棉花和畜牧业资源为纺织工业的发展提供了充足的原料,加快发展纺织工业,做大做强棉花和细毛羊产业,提高科技含量和产品附加值。围绕发展现代化大农业,面向国内外市场,进一步加快农用工业发展步伐。稳步发展能源、化工产业,抓住新疆实施能源低价位区域优势战略的机遇,让能源、化工产业实现带动和领跑作用。

三、兵团新型工业化战略布局

兵团的新型工业化应以高新技术企业作为先导,对于工业基础相对薄弱的兵团,更应该强化项目意识,大力实施项目带动战略,围绕优势资源和优势产业,突出抓一批大项目、好项目;要加强新型工业化重点项目建设,对重化工业应着眼于资源的集约利用和可持续发展,提高标准,稳步推进;把工业发展的布局重点放在城市、中心团场城镇和资源富集区,并向工业园区集中,形成产业集群,依靠产业集群参与竞争、加速发展,推动产业集群在不同时期、不同领域分类推进、分别突破;制定兵团的工业园区发展规划和指导意见,确定已有园区和拟建园区的产业发展方向,按照“专业集成、投资集中、资源集约、效益积聚”的要求,支持现有工业园区的建设,突出发展重点区域。

一方面,建立两线四片格局,以优化工业发展布局。应该根据兵团地理分布和资源禀赋条件,按照市场导向,分南北两线齐头并进。在北线建立沿哈密到博乐天山北坡经济带,重点发展技术密集型、资金密集型产业,加快发展氯碱化工、煤化工产业,积极发展与之配套的盐、石灰石及铜镍等矿产开发与加工;在南线建立库尔勒到喀什南疆经济带,以建设阿克苏温宿石油天然气化工基地为契机,大力发展石油天然气化工、建材、纺织和能源工业,加快发展乳制品、果蔬、油脂加工和马鹿、甘草精深加工。

除两线之外,建立伊犁、北屯、额敏、和田四个片区,并优先发展天山北坡经济带的石河子、五家渠和南疆经济带的阿拉尔、图木舒克四个城市和奎屯天北新区、哈密大营房城区等一批各具特色的工业园区,以点促线,以线带片,形成分工合理、协作配套、优势突出、规模效应显著、与地方经济互为补充的产业集群和以城市、工业园区为支撑点、辐射带动南北疆和边境经济带协调发展的两线四片格局。天山北坡经济带,可以石河子垦区为中心,辐射五家渠、奎屯天北新区,带动沿线农五师、农六师、农七师、农十二师和农十三师。根据本区域的特点,重点发展技术密集型、资金密集型产业,以提升农产品加工深度和水平,加快发展氯碱化工、煤化工产业和与之配套的盐、石灰石等非

金属矿及铜镍等有色金属矿的开采与加工,将石河子建成全国重要的氯碱化工、节水器材和西部重要的农产品加工基地。库尔勒到喀什沿线南疆经济带的经济实力应进一步壮大。以农一师阿拉尔为中心,以建设阿克苏温宿石油天然气化工基地为契机,辐射图木舒克市和周边垦区,带动沿线农二师、农三师,大力发展石油天然气化工、建材、纺织和能源工业。乳制品、果蔬加工等食品工业和马鹿、甘草精深加工等中药材加工业在现有基础上加快发展速度。要将一师阿拉尔市建成南疆重要的石油天然气化工和农产品加工基地。在发展伊犁、北屯、额敏、和田四个片区方面,农四师、农九师、农十师和农十四师要因地制宜发展各具特色的产业,增强边境经济带的更新功能和戍边实力,缩小与腹心地区的差距。^①

另一方面,在产业结构上,生产建设兵团提出着力构建农产品加工和优势矿产资源转换两大基地,集中力量打造农牧机械、食品饮料、纺织服装、矿产开发、新型建材和氯碱化工等六大支柱产业,实现农产品加工业水平的整体提升和重化工业的历史性突破。

对于食品饮料加工业,应重点开发新疆绿色食品资源,抓好原料基地建设。提高企业技术装备水平和加工深度,实现由粗加工向精深加工转变。在开发无公害、环保型的系列绿色食品、有机食品上,形成以番茄制品、果蔬饮料、白酒、葡萄酒、乳肉制品、食用油、糖等特色产品为主导的食品工业体系。依托新疆特有的中药材资源,扶持发展特色中药材标准化种植(养殖),推进中成药的产业化,形成以中药材加工、生物制药为主导的医药加工体系。对于纺织工业,要发挥棉花资源优势,采用新型的工艺、技术和装备,提高纺织工业设备水平。

在调整产品结构的基础上,提高产品质量,进一步延伸产业链。建成以石河子和阿拉尔为中心,奎屯、五家渠、库尔勒等各具特色的纺织工业基地。在农牧机械上,要根据兵团节水器材和设备制造的发展情况,潜力较大,可以建成重要的节水器材和设备制造中心。引进和吸收国内外先进技术,提高自主开发能力,在耕作、收获、加工机械特别是精量播种机械、采棉机械及加工设备制造等方面有所突破。对于矿产开发产业,可以利用新疆丰富的煤炭、盐和石灰石等资源,在石河子等地建设聚氯乙烯和甲醇煤化工生产基地;利用阜康等地优质煤气资源,建设煤焦化生产基地;积极发展精细化工、生物化工,延伸产业链,提高附加值。在哈密,加大对铜镍等有色金属矿产资源的勘探开

^①卢玉文.加快兵团新型工业化进程的对策[J].兵团建设,2005,(8):25.

发,提高高冰镍冶炼能力。提高钾盐、膨润土和石棉矿等资源开发利用水平,形成系列产品加工生产能力。在建材工业上实施集团化战略,加大产业整合,壮大龙头企业,提高工艺技术装备水平,扩大市场占有率。淘汰落后工艺,重点发展新型干法水泥、电石渣水泥、新型墙体材料、装饰装修材料;延伸聚氯乙烯产品产业链,大力发展具有广阔市场前景的化学建材及系列产品。提高水泥市场占有率及新型建材、化学建材的比重。

最后,对于化工业,石油化工开发应创造条件参与上游、发展中游、开发下游。温宿有天然气资源,可建设以甲醇及下游产品为重点的天然气化工基地;再加大煤炭资源勘探力度,建设一批大中型骨干矿井,提升产业集中度和技术装备水平,提高煤炭资源回采率和安全生产水平;积极发展煤电一体化、煤化工、煤炭综合利用。重点建设骨干电源、城市热电联产和自备电站项目,加大水电和风电开发力度,完善南北疆垦区输变电网络。

第四节 兵团新型工业化发展模式研究

兵团要真正履行好新时期、新阶段屯垦戍边历史使命,必须树立思想大解放、事业大发展的意识,不断创新发展理念,逐步建立与市场经济要求相适应、具有兵团特色的体制机制,从根本上保证兵团经济社会全面协调可持续发展,切实解决兵团的发展模式、发展思路和发展体制问题。兵团应积极主动地对其他工业化水平较高的地区进行学习,研究适合兵团发展的新型工业化之路,只有这样,兵团经济才能得到又好又快的发展。

一、中国部分地区工业化发展模式简介

(一)长江三角洲地区工业化模式分析

1. 长江三角洲区域工业化是在政府的直接推动下产生和发展,属于政府主导型工业化。

长江三角洲区域于改革开放初期便拥有相当雄厚的城市国有工业和一定基础的乡村工业与集体资产,推行家庭联产承包责任制时没有分散集体资产,乡村政府创办作为“队为基础、三级所有”的集体经济部分的乡村工业便自然充当农村工业化的马前卒,社区政府是大多数乡镇企业发展的资金提供者、经营管理者 and 风险承担者,成为发动工业化的主体,而且当时国内政治环境又有利于乡村集体企业的发展。正是由于上述原因,上个世纪80年代,工业化进程十分迅速,并促进产业结构顺利转换,最终在这个区域出现并形成了具有代表性的“苏南模式”,“苏南模式”一直是长江三角洲区域国民经济发

展的主要力量之一。80年代年均递增率达30%以上。从1978年至20世纪90年代中期,城乡集体经济一直是苏南工业经济发展的主体和基础。而随着温州非公有经济在国民经济中的比重超过90%,也形成了以温州为代表的“温州模式”。

2. 长江三角洲区域工业化是内外资共同推动,由内资为主转为外资为主的外派性工业化模式。

长江三角洲区域进入80年代中期开始实施大力引用外资发展战略,乡镇工业大多嫁接外资,同时三资企业迅速发展。2000年,长江三角洲进出口商品额达到725.7亿美元,比1992年增长307%;外商投资企业年末登记数为4.4万户,比1992年增长276.7%,外资企业投资额达到2028.5亿美元,比1992年增长9倍多,当年外商直接投资额(FDI)达112亿美元,比1991年增长25倍。外贸依存度为55.6%。^①长江三角洲贸易依存度比全国平均水平高11.6个百分点,充分反映了长江三角洲的经济开放度处于领先地位,长江三角洲地区已经并将继续对中国未来的发展产生越来越大的影响。

3. 长江三角洲区域采取政府主导型倾斜突进战略。

一般而言,世界各国和地区工业化与产业结构升级的道路可归纳为两种模式:一是平衡渐进模式,即产业结构由一次产业为主导向二次、三次产业为主导,由低向高逐渐推进。二是倾斜突进模式,即根据不同国家和地区的特点,按照某种标准选定几个主导产业,重点倾斜发展,短期内带动整个经济发展和产业结构升级。上世纪80年代,长江三角洲区域实行以转移农业剩余劳动力和兴地富民为目标,以高投入为手段,通过尽可能扩大生产能力加快工业增长,具体表现为乡镇工业适应短缺经济需求,把新增生产要素主要用于扩建、新建厂房,添置设备,扩大生产规模,增加产出总量,用于外延扩大再生产的粗放型发展战略。进入90年代后,长江三角洲区域在外资带动下率先进入工业化中期,大力发展资本密集型和技术密集型工业,使经济增长主要依赖技术进步为支撑的全要素劳动生产率的提高,走上内涵扩大再生产的集约型发展战略,具体表现为工业适应过剩经济下激烈市场竞争需要,工业投入由投资者自主转为有限制报批,招商引资由引资方单向引资转为引资方和投资方双向选择,引导新增生产要素重点围绕提升产业竞争力、技术竞争力、机制竞争力和核心竞争力投入,从而提高了工业的持续竞争能力。

^①伍长南,《四大外商投资区利用外资与产业升级研究》,《亚太经济》,2002,(5)。

(二)山东省工业化模式分析

山东省工业发展重点是:一是打造强势产业,二是培育产业聚集区,打造胶东半岛制造业基地,形成钢铁、装备制造、医药、盐化工、煤化工、新型建材集群式发展的产业集聚区,培育一批具有较强竞争力的制造业特色县,三是壮大龙头企业,围绕七个产业链和大企业集团产品配套要求,壮大一批专业配套企业。

山东省推进工业化的主要措施有:一是加大企业资金投入。到2010年,全省制造业投入达到2万亿元以上。二是加快制造业技术创新。三是培育大企业大集团。四是促进产业聚集和协调发展。着力培育一批支柱产业和骨干企业,形成具有县域特色的产业结构,重点建设若干个大型集聚新区。五是加快发展循环经济。六是建设现代物流体系。主要经验有:

1. 各级党委政府高度重视工业发展。山东各级党委政府都高度重视工业发展,采取了多种措施加大对工业的扶持力度,工业地位得到不断加强。山东省委省政府出台了《山东省走新型工业化道路建设制造业强省发展纲要》,提出了“打造胶东半岛制造业基地,建设胶济沿线制造业隆起带,培植六大产业集聚区,培育一批制造业特色县,形成产业集聚、配套协调、布局合理的制造业新格局”的制造业强省思路。

2. 注重政府在产业发展中的指导作用。山东省政府和省经委等部门相继出台了《关于加快发展产业链配套新材料的意见》、《关于加快装备制造业发展的意见》和《关于加强重大装备技术进步的实施意见》等产业发展指导意见,组织编制了《2003~2010年胶东半岛制造业基地建设产业发展规划》等发展规划,并不定期发布《产业结构调整目录》,明确产业发展方向,制定推进发展措施。

3. 充分发挥龙头企业在培育发展产业集群中的核心带动作用。山东十分注重扶持发展有优势的龙头企业,在此基础上培育发展配套企业,形成产业集群。把培育一批支柱产业、一批大企业和知名品牌,从而带动相关产业的发展,作为建设先进制造业强省的总抓手,涌现了海尔、海信、浪潮、济钢、魏桥、齐鲁石化等一批大企业集团。以胶东半岛制造业基地建设为龙头,一批产业集群发展壮大。汽车、造船、纺织服装、钢铁、石化、建材、家电、电子信息等产业聚集区的特征越来越明显。

4. 培育了一批有奉献精神且精通产业发展的企业家和经营团队。山东省的经验表明,在产业发展过程中,一批产业骨干,特别是企业领军人物对企业发展壮大至关重要。山东省在实际工作中十分注重企业领军人物的培育。一

是保持优秀企业家的相对稳定。二是重奖有贡献的企业家,保护企业家的积极性。如山东重汽董事长年薪 100 万元以上,本人不拿,由省政府作出特别规定,代他存入银行户头。三是充分利用本地重点大学培养高级经营和技术人才,为企业家成长创造条件。良好的环境造就了一大批优秀企业家,而优秀企业家又引领一大批企业发展壮大。如海尔集团在首席执行官张瑞敏的带领下,21 年来已由一个亏空 147 万元的集体小厂,发展成为中国第一品牌,2005 年 8 月 30 日,海尔被英国《金融时报》评为“中国十大世界级品牌”之首。

(三)天津市工业化模式分析

1. 信息化与工业化协同共进。

面对信息网络时代的到来,天津市企业正在积极地投身于信息系统的建设和改造以适应新形势的要求。信息化管理手段使企业的信息——决策——执行三者集成化,提高决策质量和效率,利用信息共享机制,将垂直一体化管理向组织扁平化矩阵式管理模式转化;用信息技术重构过程管理、物流和资金管理,改善成本结构,降低管理成本。

发展企业电子商务。用电子商务技术改造企业物流系统和采购销售系统,充分利用便捷的电子网络来把握市场动向,使生产经营贴近市场,及时做出反应。降低交易成本,提高服务质量,增强企业竞争力,加强企业间的供应链管理。

有步骤地实施政府信息化工程和企业信息化工程。建设企业信息专网,积极推进跨部门、跨行业、跨领域的信息化重大工程。积极探索政府管理决策信息化的政策,发展电子政务和企业上网工程,并从政策上为企业投资、经营、技术创新等方面创造条件。

2. 工业化与城市化良性互动,通过加大城市化投资,推进城市化进程。

城市化的推进需要社会资金的投入,天津市预计到 2010 年城市化水平达到 80%,10 年内将增加 164 万城镇人口。投资需求和消费需求结合在一起推动经济增长,促进工业化进程。解决资金问题是城市化的关键环节,天津市进一步深化投融资体制改革,放开投资领域限制,启动全社会资金对城市化进程的投入,消除政策性因素,实现工业化与城市化良性互动。进行户籍管理制度的总体改革,改革方向是建立以居住地划分城镇人口和农村人口。

大力发展区县中心城区,使之成为地区工业化的中心。从全市来看,发展的重点是各区县中心城区,这是经济发展阶段所决定的。加强城市基础设施建设,努力提高城市现代化水平。重视发挥中心城区的扩散作用,重点发展具有工业实力的 8 个外围组团,即杨柳青、大寺、双街、小淀、新立、军粮城、咸水

沽、双港,带动天津城市化由市中心城区加快向外发展。

3. 推动京津联合促进环渤海区域发展。

北京、天津相距很近,只有 137 公里铁路里程。这两个大型城市,辐射三北,面向东北亚,贯穿亚欧大陆桥,处在东来西往,南联北开的地位使两城市之间可以多方面互补。

以港口合作为突破口。天津港作为首都的门户和三北地区最大的出海口,天津市充分发挥这一优势,在港口合作上有新突破。天津从为北京和广阔的腹地服务入手,向北京和周边地区敞开所有港口地段和设施,提供一切政策优惠和服务手段,采取合作建港、独自建港、联建共管等多种形式。天津滨海新区因其独有的综合优势和巨大发展潜力,成为构筑京津经济联合理想的示范区。

明确京津工业产业重点和分工。北京作为首都,应该大力发展能充分发挥其政治中心和文化中心的首都功能的首都经济,如高新技术产业和第三产业,将一些不适宜在北京发展的产业转移给天津及周边地区。天津作为北方地区重要的经济中心、航运中心和物流中心,不断拓宽为北京服务的领域,突出工业、商业、金融、航运等。北京的人才、资金与天津的土地、港口及保税区等资源的结合领域十分广阔。天津为北京的发展拓展了空间,提供了经济、生活用地,同时也为自身的发展创造了条件。

二、兵团工业发展模式选择的原则

兵团工业的发展模式应该对以上三种模式进行借鉴,找出适合自己发展的模式。没有两个完全相同的模式可以供我们选择,但是,不同地区的发展过程中会有相似的发展思路,比如:长江三角洲区域工业化是在政府的直接推动下产生和发展,属于政府主导型工业化,而山东省工业化模式中也有政府的主导作用。因此,兵团产业发展要得到相关部门的足够重视,在主管部门的领导和推动下,发挥主观能动性,积极迎接市场经济浪潮的冲击,走出一条富于兵团特色的工业化道路。天津市工业发展模式中有信息化与工业化协同共进,这一点是兵团可以大力借鉴的。而像长江三角洲区域工业化、山东省工业化和天津市工业发展都有沿江、沿海和港口优势,这是兵团所不具备的。兵团要寻找自身地域特色,坚持兵团工业发展的原则,吸人所长,补己所短,只有这样兵团的工业化才能走向一条科学发展的道路。

兵团新型工业化发展模式的选择是一个实践的、辩证的、渐进的、历史的过程。在国际国内形势发生新的变化的背景下,兵团工业发展模式选择应着重把握以下原则:

科学发展观理念。科学发展观就是“以人为本,全面、协调可持续发展观”,就是要“切实抓好发展这个党执政兴国的第一要务”。在兵团这样一个发展较之内地和自治区相对滞后的特殊组织单位,坚持和强调以科学发展观统领工业发展全局,既是解决现实工业发展进程中诸多矛盾的迫切需要,又是促进工业经济乃至整个经济社会健康发展的根本保障。

非均衡发展理论。经济学理论告诉我们:在基本经济制度既定的前提下,资源禀赋决定资源配置方式。新疆兵团独特的地域蕴藏了丰富的矿产、石油资源。兵团要发展,必须坚持非均衡发展理念,按照优势优先原则,有所为有所不为,集中优势资源,实施重点突破,彰显地域特色,推动新一轮工业经济的振兴。

可持续发展思路。可持续发展是科学发展观的内在要求,也是兵团工业健康发展的关键。在兵团推进规模化工业生产,必须坚持可持续发展战略,正确处理人口、资源与环境的关系,走资源节约型和环境保护型的工业发展道路,努力促进人与自然的和谐相处,切实实现经济发展和人口、资源、环境相协调,走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,保证一代接一代的永续发展,增强工业的持续发展能力。要坚持以人为本,统筹兼顾,做到工业增长与扩大就业相协调,工业发展与环境保护相呼应,资源开发与综合利用并举,总量扩张与节能降耗并重,把增长模式转变到依靠技术进步,追求建设、结构、效益相统一的轨道上来。

三、兵团新型工业化发展模式转变

经济发展模式的转变,从要素的角度来看,本质上就是由高资本投入、高增长转向相对低的资本投入,并保持一定的高增长;以及高能耗、高增长转向相对低的能耗和高增长;高污染排放、高增长转向相对低的污染排放、高增长;密集型投入的高增长转向知识型投入的高增长。兵团从传统工业化向新型工业化转变,实际上就是充分吸收借鉴其他省市、地区的先进经验,结合自身实际情况,从“黑色”发展模式向“绿色”发展模式转变。推进兵团经济结构战略性大调整、发展方式战略性大转变,使兵团发展走上农业产业化、新型工业化轨道。

(一)产业化推进工业化

产业化是一个大系统,内容涉及三大产业。它是系统的、联系的、完整的。在这个系统中农民不仅仅是单纯的农民,农业不仅仅是单纯的农业,工业的前端根植农业,后端则跨入市场,传统意义上的兵团工业在具体的产业选择上,重点应突出抓好农牧机械、食品饮料、纺织服装、矿产开发、新型建材和氯

碱化工六大主导产业,拉近工业与农业的距离,实施订单式的综合性产业化开发;要抓好优势矿产资源的综合开发、利用与转换,努力拓展开发空间,形成产业化开发优势;牢固树立系统工程的思想,围绕农业抓工业,以工业化带动产业化,以产业化推动工业化,形成系统的产业发展格局。

“农业是兵团的优势产业”,^①农业产业化是兵团新型工业化的重要组成部分。农业不仅是为兵团经济社会发展作出重大贡献的产业,也是兵团赖以生存和发展的基础。经过 50 多年的发展,兵团大农业优势明显,但这种优势还没有充分发挥或者说发挥得还很不够。加快推进兵团农业产业化,是最大限度发挥兵团大农业优势的必由之路。农业产业化能够把兵团三大产业有机融为一体,拥有其他产业不能具备的独特优势。随着科学技术的进步与发展,农产品加工业将成为“最有前途的产业”之一。发达国家食品加工业在国民经济体系中是第一大产业,也是主导产业。而兵团的农产品加工能力和加工水平尚具有极大的提高空间,因此,加快推进农业产业化是兵团推进新型工业化的切入点和突破口。

农业产业化经营是复杂的系统工程。为了促使兵团农业产业化走得更好更快,必须在以下几方面做好工作:

1. 科学、正确选择适宜于兵团农业发展的产业化模式。农业产业化经营的模式由生产力的发展水平、农业生产的经营方式和产业结构所决定,大体分为三种,即外部拉动型模式、内部合作型模式和产业链一体化型模式。兵团农业产业化经营模式的选择,必须从实际出发,因地制宜。

2. 完善利益协调机制。完善利益协调机制必须坚持“风险共担、利益共享”的基本原则。兵团在利益联结方式上要从实际出发,通过发展订单农业、股份合作和各类行业协会等多种方式,建立产业化各经营主体的利益共同体,特别是龙头企业,要认真总结本企业在产业化经营中的经验和教训,虚心听取团场及农户的意见和建议,加强企业内部特别是原料收购的规范管理,健全服务体系,不断完善和纠正过去在基地建设及原料收购中存在的突出问题,尊重、爱惜、保护农户和企业的劳动成果,兼顾农户和企业的利益。同时,团场、农户及龙头企业都要不断增强诚信意识、市场意识和法律意识,以实现双赢为核心目标。

3. 集中力量扶持、培育一批龙头企业。兵团党委提出在龙头企业培育上,要坚持“大中小型并举,高中低档并重”,坚持“不求所有、但求所得”,坚持“谁

^①农业产业化[J].兵团建设,2008,(6):8.

有能力谁发展、谁有本事谁牵头、谁当龙头扶持谁”。也就是说要加大政策扶持力度,支持多样化的龙头企业和产业化组织发展,鼓励各类农业产业化组织大力发展农产品加工、贮藏、保鲜和运销业,特别要大力发展农产品精深加工和现代营销业,创造名牌产品。

4. 强化加工环节,在农产品精深加工上有新突破。兵团农业生产基础比较好,但产业化发展不快,主要原因是农产品加工业严重滞后。因此,要大力提高农产品加工转化率和加工增值率,既要大力发展农产品的分等定级、包装、储藏、保鲜等初加工品和半成品加工,又要大力发展农产品的精深加工,把初级农产品变为技术含量高、附加值高的产品。

5. 进一步加强农产品生产基地建设。建设骨干基地是产业化经营的基础。应充分考虑加工业的需求,根据龙头企业经营的合理经济半径和加工产品特点,按照优质化、专用化、区域化、规模化的要求抓好农产品生产基地建设,保证龙头企业按质量标准、产品规格、时间要求得到充足的农产品。

6. 积极培育和发展中介组织。要坚持“民办、民管、民受益”的原则,积极探索专业合作组织在兵团的实现形式,健全农业产业组织体系。在目前条件下,加强行政推动和政策引导是必要的,把合作经济组织“扶上马,引上路”,可以官民合办,也可以完全民办。但一定要民管,淡化行政色彩,做到“管理不包办、扶持不代替”,鼓励合作经济组织向股份制企业发展。

7. 加强市场建设,促进农产品流通。一是培育完善农产品市场体系,采取多方出资、股份合作等形式,下大力抓好农产品市场建设,发展一批有影响力、有较强带动能力的专业批发和零售市场。二是改革兵团农产品流通体制,积极培育和发展各类专业协会、合作社、经纪人等各类流通组织,壮大市场主体,完善现代农产品流通机制,建立国内一体化的农产品营销网络。

8. 加大科研开发和推广力度。对农业产业化发展来说,科技创新是最关键的,它关系到农业未来发展的命运。从当前来看,加强农业科技进步,不仅仅是加强农产品生产,更要加强农产品保鲜、加工、贮运、包装、销售等环节的技术开发和创新。

(二)信息化带动工业化

兵团在贯彻党的十六大报告中提出的走新型工业化道路,明确提出:“创造条件发展信息产品制造和软件业,以信息化带动工业化,实现工业的跨越式发展。”^①兵团在全面实施这一重大战略决策时,“加快推进工业化要与信

^①新型工业化[J].兵团建设,2008,(6):7.

息化、城镇化和农业产业化有机结合起来,使其协调互动、整体推进”。^①加快发展信息化,以信息化带动工业化,实现兵团经济的高速、健康、持续发展。实现工业化仍然是兵团现代化进程中艰巨的历史性任务。信息化是兵团加快实现工业化和现代化的必然选择。

以农十三师为例,2005年,农十三师按照党的十六大提出的“以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走新型工业化道路”的要求,认真贯彻落实兵团信息化工作会议精神,在兵团党委和新疆电信有限公司的支持下,精心组织,大胆实践,完成了农十三师综合业务网建设工程,开启了农十三师信息化工作进程。2005年11月19日,农十三师综合业务网正式开通。农十三师网络平台的搭建、农十三师协同办公系统的建立、农十三师视频会议系统的建立、农十三师有线电视联网传输系统的建立四项工程的实施,使全师信息化建设步入了快车道。截至2005年12月15日覆盖全师11个农牧团场,27个师直企事业单位的农十三师综合业务基础网络全部建成,整个工程新建1022个信息点,完成了全师所有办公用计算机(涉密机除外)都联通了互联网,跨入了信息高速公路,一期工程中的师机关和柳树泉农场、红星四场、红山农场、淖毛湖农场四个边远团场开通了视频会议系统,山南8个团场的各族干部职工收看到了师电视台利用综合业务网传送的44套清晰的电视节目,山北3个团场的职工群众,特别是巴里坤县的5000户用户同步收看到了师电视台传送的兵团新闻、农十三师新闻及综合节目。2006年4月18日,农十三师政务网正式开通,师团风采、政务动态、经济动态、发展规划、招商引资、旅游观光、科技兴师、公告信息、便民信息、专题信息等栏目,为全师干部职工群众提供了信息资源共享和知情参政的重要渠道。2006年5月10日,农十三师协同办公系统完成组织架构定制、流程设计、基础数据采集等工作,并投入试运行。2006年7月1日,在完成一期工程的基础上,按照“总体规划、分层推进、分步实施,协调发展”的原则,以需求为导向,以应用促发展。红星一场、红星二场、黄田农场、火箭农场视频会议系统开通,实现了从师到所有团场视频会议系统大联网。今后,农十三师信息化工作将重点实现农业、工业和服务业等领域的信息化,建成若干家“数字企业”,借助电子政务促进电子商务建设,改变传统的交易方式。建设全师统一的社区服务信息网络,建设一批智能化示范社区。完善科教资源体系和科教数据库,建设开放式的网络教育系统和数字图书馆系统。实现师属各医院联网,建设医疗卫生数据库,建

^①张丽华等.兵团新型工业化发展对策[J].新疆农垦经济,2006,(4):30.

成覆盖全师医疗保险参保人群的数据库,逐步实现含五保合一、劳动力市场、民政福利等领域为一体的全师社会保障体系信息管理系统,充分发挥信息化在农十三师各项事业发展中的渗透与催化作用。

信息产业是基础性、先导性和战略性产业,也是推进信息化与工业化融合的战略基础。推进信息化与工业化融合,要求有自主的信息产业体系支撑,要求掌握信息领域主要的核心技术。只有信息技术的大幅推广运用,才能有效提升兵团经济发展质量和广大职工群众的生活水平。农十三师要实现跨越式发展,突破口在于以信息化带动工业化,走新型工业化道路的战略构想。而兵团要走新型工业化道路,也必须充分认识信息化作为拉动工业化发展的新工具的重要意义,坚持“政府引导、企业主体、市场运作、循序渐进”的方针,全面推进兵团的电子政务建设、数字城市建设、教育信息化建设、农村信息化建设、企业信息化建设、社区信息化建设、旅游文体信息化等各项领域的信息化建设。

(三)以循环经济为主

循环经济是与传统的线型经济截然不同的经济发展模式。线型经济是工业社会的一种物质单向流动的经济发展模式,其特征是经济活动按照“资源——生产——消费——废弃物排放”这样单一的不循环的方向运行。由于这种经济发展模式认为生产过程就是一种消耗资源的过程,因此直到现在许多国家和地区把大规模、高强度的开发利用资源作为经济发展的出路,不仅造成资源的巨大消耗和浪费,也对生态和环境造成严重影响。循环经济则不同,它是以最大限度地利用进入生产和消费系统的物质和能量、提高经济运行的质量和效益、实现经济发展与节约资源、保护环境相协调并且符合可持续发展战略为目标,强调运用生态学规律指导经济活动,要求努力做到“低开采、高利用、少排放”,其特征就是将人类经济活动组织成为“资源——生产——消费——再生资源”这样的反馈式流程。

兵团“在加快新型工业化的进程中,要按照传统产业新型化、新兴产业规模化的要求,立足建立循环经济模式,全力推动工业化与人口、资源、环境相互协调发展,加快节能新技术、新工艺、新设备的推广应用”^①,充分利用工业余热、废气、余压节能和资源循环利用技术,通过“提高采矿回采率、选矿和冶炼回收率,大力推进尾矿、工业‘三废’综合利用。促进重点行业废弃物再利用和城市生活垃圾资源化利用。大力实施重点节能工程,积极开展石河子循环

^①张丽华等.兵团新型工业化发展对策[J].新疆农垦经济,2006,(4):31.

经济试点。加快淘汰落后生产能力。提高工业用水循环利用率”^①。

以新疆石河子市为例,新疆石河子市在得到国务院的正式批准、成为新疆第一个循环经济试点城市后,发展循环经济起步良好,为打造循环经济试点城市的发展奠定坚实基础。目前,石河子市循环经济发展已经初步形成农业节水灌溉、工业以天业集团处理“渣”、西部牧业及宏新生物处理“粪”、天富电力清理“灰”、天宏纸业治理“水”的循环经济格局。

石河子垦区以现代农业节水滴灌为核心,已形成规模化节水农业,绿洲生态农业。2005年10月,天业集团被列入第一批全国循环经济试点企业,是兵团唯一一家循环经济试点单位。以新疆天业集团龙头企业为核心,形成了煤——电力——电石——节水器材——水泥——高效农业——食品加工产业链。新疆天业集团已经成为新疆发展循环经济的领头羊,现已形成以化工行业、塑料行业为主,热电行业、冶炼行业、食品行业、建筑房地产行业、机械制造行业、商贸流通行业、采矿行业、水泥行业十大行业共同发展,产学研相结合、贸工农科一体化的大型企业集团。天业集团坚持循环经济的发展理念,通过产业循环式组合和资源高效利用,最大限度地利用各种废物和再生资源,实施清洁生产和资源循环利用,减少了对自然资源的消耗和污染物的排放,逐步走上一条具有自身特色、高速发展的循环经济发展之路。依托养殖龙头企业,新疆石河子西部牧业和宏新生物科技公司发展循环经济。新疆石河子西部牧业是集养殖、加工、贸易为一体的国有畜牧业产业化龙头企业。以石河子天富电力集团为核心,也逐步形成原煤——发电、供热产业链,炉渣、粉煤灰制水泥及制浆造纸产业链。另有,依托石河子天宏纸业以循环经济建设为契机,开展资源化综合利用,通过发展循环经济,既预防污染,又节约用水,为企业的可持续发展和城市生态环境创造了有利条件。

新疆石河子发展循环经济有着广阔的发展前景。一是突出抓节水农业,把发展循环经济与社会主义新农村建设和推进现代农业建设结合起来,不断提高农业生产水平和质量,减少环境污染。基本建成高标准的优质棉基地、绿色特色果蔬生产基地和高标准的农业循环经济示范区。二是打造石河子北工业园区、经济技术开发区和西工业园区三个循环经济型工业示范园区,形成氯碱化工、煤化工、生物化工、热电联产、纺织、食品、造纸、塑料制品、建材等九大循环经济产业链。建立生态工业园区,产业园区企业的固、液、气废弃物合理利用,使得上一个企业产生的废弃物成为下一个企业的原材料,力求使

^①国发[2007]32号文件。

各产业链之间关联紧密,形成企业间代谢和共生关系的社会层面或区域层面上的、高层次的循环经济发展模式,提高资源、能源高效利用,使经济效益和环境效益协调发展,使石河子经济发展由“资源依赖型”向“资源效益型”转变。三是节能减排是贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会战略思想的重大举措,也是加快建设资源节约型、环境友好型社会的迫切需要。新疆天富热电股份有限公司是新疆兵团唯一一家“千家节能企业”,已完成“能源审计报告”和“节能规划”的编制上报工作,成为新疆电力基地的重要组成部分。四是加强城镇基础设施建设,完善城市生活垃圾分类及城市污水处理,创建石河子市循环经济试点城市。五是培养多层次高素质创新人才,“十一五”期间,重点抓好化工、食品、纺织、现代农业装备制造等行业的专业技术人才队伍建设,制定和落实引进、留住人才的各项优惠政策,以吸引循环经济建设所需的各类专业人才。

总之,发展循环经济有利于形成节约资源、保护环境的生产方式和消费模式,有利于提高经济增长的质量和效益,有利于建设资源节约型社会,有利于促进人与自然的和谐,充分体现了以人为本,全面协调可持续发展的本质要求,是兵团实现全面建设小康社会宏伟目标的必然选择,也是关系兵团长远发展的根本大计。兵团要从战略的高度去认识、用全局的视野去把握发展循环经济的重要性和紧迫性,将循环经济模式在兵团有条件地区大力推行。

(四) 强化团场工业

团场是兵团履行屯垦戍边使命的基础和主要载体。发展团场工业不仅是壮大团场经济实力,也是实现兵团新型工业化的必由之路。因此,要着眼于优势资源转换,依托资源优势 and 区位优势发展团场工业,利用工业园区集聚效应发展团场工业。

科学规划、充分利用兵团内外两种资源,因地制宜建设全国节水灌溉示范基地、农业机械化推广基地、现代农业示范基地“三大基地”。转变经济发展方式,提高团场工业发展的质量和效益,切实把全面协调可持续发展的要求落到实处。把团场工业和整个新型工业化兼顾起来,促进兵团新型工业化的协调发展和可持续发展。

1. 利用优势农产品资源发展团场工业。

兵团农业规模化、集约化、组织化程度高,单位面积产量高、产品集中度高的优势,为团场兴办农产品加工业提供了得天独厚的优越条件。农六师奇台农场利用农业特色资源加快发展畜产品、啤酒花、精淀粉、脱水蔬菜等加工业。年屠宰分割 30 万只羊的绿翔牧业奇台公司,年加工 6 万吨优质大麦芽的

奇台春蕾麦芽制造公司,年加工 5000 吨啤酒花颗粒的新疆绿嘉酒花公司,年加工 10 万吨兰碳的宏源化工公司等特色产业雏形已初步形成,产生了产业聚集效应。农四师伊犁河谷团场形成了以粮棉油糖加工、果品加工、蔬菜加工、肉类及蛋类加工等为重点的产业群。昭苏垦区团场主要以马铃薯加工、麦芽加工、亚麻加工等为特色的产业群,就地解决团场就业人数近 1000 人,完成现价工业产值 5.54 亿元,工业销售产值 5.3 亿元,营业收入 5.2 亿元,利税 0.67 亿元。农十三师组织各团场在关系到全师重大产业结构调整的项目和解决特色大宗农副产品(葡萄、哈密大枣、哈密瓜等)的储藏、保鲜、加工和运输等共性问题上进行合作、研究和开发,联合组建天山娇果业公司,加快科技成果转化成为现实生产力的步伐。天山娇果业公司与中国食品研究院合作开发的膨化食品项目,火箭农场与清华大学合作开发的葡萄干制技术都取得了较好的成果。

2. 利用工业园区集聚效应发展团场工业。

发挥园区的集聚效应,招商引资,发展特色产业群,已被实践证明是发展团场工业非常有效的的重要途径。石河子总场按照“统一规划,科学布局,量力而行,分步实施”的要求。充分利用国家、自治区和兵团的优惠政策,吸引企业入驻团场工业园区。重点发展北泉乡镇企业工业园,已先后投资 1000 万元,建设了园区一期规划的配套设施,使园区达到了“六通一平”,为投资者创建了较为完善的经营环境,成为兵团首家自治区级乡镇企业工业园。目前已有郎博机械公司、康龙油脂有限公司、天铎工贸公司、克隆堡生态园等 21 家中小型企业进入北泉工业园区,11 家正式投产,其他 10 家中小企业正在建设中,入园企业固定资产总投资达到了 1 亿多元,创工业总产值 1.9 亿元,2008 年工业园区分得税收 4000 万元。一二一团工业园区以东野镇工业区内的石河子海燕纺织有限公司、石河子宝路食品有限公司、东野镇加工厂等企业为基础,对工业园区重新进行规划设计。新工业园区规划占地 5000 亩,规划标准 20 年不落后,计划建成年产 3 万吨绿色食品加工基地、10 万吨棉纺织基地和 3 万吨肉制品加工基地。农八师重点规划建设的 7 个团场工业园区(石总场北泉乡镇企业工业园、一三四团下野地工业园、一四八团莫索湾工业园、一二一团东野工业园、一四七团石河子玛河工业园、一四三团石河子花园工业园、一五二团石河子白杨工业园)的相继发展,势必将快速推进相关产业集聚、特色产业群的形成。促进团场工业节本增效、集约发展;带动兵地融合经济的发展,享受税收方面的优惠政策,形成了团场工业良性发展的局面。

目前,“石河子总场引进的江苏雨润 100 万头生猪屠宰加工和四川广安

朗德鹅业项目以及河南郑州鹏远公司在—三三团投资 5000 万元建设 5 万吨精梳棉业纺织生产线工程已经实施,特别是 2008 年师市与新疆温州商会签订的一四七团新疆兵团温州工业园项目,占地面积 8000 亩,项目总投资 44 亿元以及河南鄢陵郑氏化纤有限公司独资 1.3043 亿元在—二—团投资新建年产 6 万吨棉浆粕项目。这两个项目将成为今后拉动八师石河子市发展团场工业的一个新的亮点”。^①—四七团强化“亲商、惠商、安商、富商”的招商理念,按照综合规划、合理布局、设施配套、功能健全、立体辐射的原则,在玛纳斯河畔的戈壁荒滩上,创办了兵团第一家“温州工业园区”。

产业向资源聚集、企业向园区集中,已经成为现代新型工业化发展的主流趋势。发展团场工业园区,有利于降低社会成本、促进产业集聚;有利于专业化分工协作,形成产业集群;有利于促进兵团与地方融合经济发展,充分享受优惠政策;是推动农业产业化、团场工业化和城镇化统筹发展、协调发展、整体推进的重要载体。

3. 利用当地自然资源发展团场工业。

自然资源一般都是不可再生的资源,谁拥有资源,就拥有了未来发展的条件。农十三师各团场利用当地资源优势,大力发展盐化工,有色金属矿藏开发取得了良好的效果。在“不怕干不好,招商引资就行;不怕不会干,不控股就行;不怕股份少,能分红就行;不怕规模小,多办几家就行”的思路指导下,团场积极盘活存量资产,利用掌握的自然资源和特色大宗农产品开展招商引资、对外合作。与云南一家民营企业合作,组建了天隆镍业公司,对方不仅投资数千万元,而且请来了国内有色金属方面的专家作技术指导。从 2004 年选矿 6.78 万吨提高到 2007 年的 18.1 万吨,利润也从 2004 年的 512.2 万元,提高到 2006 年的 4950.75 万元,2007 年的 1 亿元。目前已有团场工业 45 家,2008 年从业人员 1959 人,实现工业总产值 33168 万元,销售产值 33227.9 万元,营业收入 29576.6 万元,利润总额 3736.5 万元,上交税金 1417.1 万元,劳动者报酬 3107.3 万元,资产总额 32711.9 万元。农二师且末若羌垦区利用自然资源,发展特色矿业企业,形成了年产 3.5 万吨石棉、1 万吨蛭石、1.5 万吨钾盐等特色矿产资源开发区。以上利用本地资源发展团场工业的经验表明,通过抢占资源的制高点,一抓符合国家产业政策的稀有资源,二抓高回报资源,三抓原始资源,四抓优先资源,五抓异地资源,积极发展资源开发型团场工业是大有可为的。

^①陈阳.团场发展工业的思考——以石河子为例[J].新疆农垦经济,2009,(6):40~41.

加强和改善对团场工业发展的领导,按照“精简、统一、效能”的原则,明确团场工业管理职能,切实加强团场工业管理队伍,解决目前机构和工作人员缺位、失位、不在位的问题。团场工业是团场区域内的所有工业。要自觉适应社会主义市场经济的要求,着力消除影响经济一体化的思想障碍,进一步加大对外开放和招商引资力度。按照“不求所有、但求所用”的基本理念,将有投资和行政隶属关系的企业才是团场工业的概念转变为区域范围内发展的概念,为各种所有制经济平等地创造条件、营造环境、搞好服务。认真总结团办工业发展的历史教训,坚持“又退又进”的基本方针,按照“产权重组市场化、资本结构多元化”的基本要求,通过股份制的实现形式,不断深化国有企业改革,建立健全与市场经济接轨、充满生机活力的现代企业制度。

在发展团场工业的过程中,必须要尽快完善团场的基本经营制度,把土地承包经营产权明晰到户,把水、电、路、通讯等基础设施与发展工业联系在一起,同时还要做好人才培训工作。兵团领导曾指出,优势资源转化利用是团场工业的根本出路,认识优势资源不能把眼光盯着自己的团场,要扩大视野,把周边团场、地方农产品资源都考虑在内,各师要统筹兼顾,在师范围内决不能搞重复建设,团场辖区内的资源及地方按照资源共享要求划给兵团的矿产资源,开发时要科学规划,合理利用,要通过招商引资,扩大开放发展自己,建立现代企业制度。兵团工业要大、中、小并重,国有、民营并重,发展与环保并重,要力争做到整个工业的统筹兼顾,促进整个工业的健康、协调、科学发展。

以上列举四种工业发展模式是近几年兵团已经开始着手并在某些城市地区发展得较好的模式。兵团在今后的发展中,可以选择一种、两种或者综合这四种工业模式,有针对性、有目的性地在兵团地区推广。同时,积极探索其他更加科学、更加有效的工业模式,推动兵团经济又好又快发展。

第五章 新疆兵团城镇化发展

城镇化发展是全面建设小康社会的一个重要战略问题,是解决城乡差距、优化城乡经济结构、促进国民经济良性循环和社会协调发展、提高垦区职工生活水平的重大举措。兵团审时度势地抓住历史机遇,把小城镇发展作为突出区域特色、促进结构升级、推动产业合理布局的战略突破口和造福职工群众、促进社会全面发展的突破口。在当前的背景下,作为履行屯垦戍边使命,位于西部大开发前沿的农牧团场,加快小城镇建设,实现“屯城”戍边,具有更深远的政治意义。但是,目前兵团广大职工自身的生产、生活水平总体不高,团场的吸引力不强,通过发展小城镇可以尽快改变职工的生产、生活条件,拓宽增收渠道,增加职工收入,满足职工不断增长的物质文化需求,为他们的子孙后代过上城里人一样的生活,更进一步增强农牧团场的凝聚力和战斗力,稳定职工队伍,促使广大职工安心边疆、建设边疆,为充分发挥兵团中流砥柱的作用奠定坚实基础。

第一节 兵团城镇化的现状及意义

进入新世纪,兵团党委抓住西部大开发机遇,相继制定了国民经济“十五”和“十一五”发展纲要,出台了关于深化农牧团场改革和促进国有工交建商企业改革发展的一系列政策,出台了《关于加快兵团经济结构调整的意见》、《关于加快发展小城镇建设的意见》等重要文件,兵团城镇化发展进入了前所未有的历史时期。特别是2005年以来,为了进一步促进垦区城镇化建设,兵团通过政策调整,实行了促进具有一定竞争力的团场优先发展的小团并大团的“中心团场”组建计划,这一措施的实施,加快了一大批团场的城镇发展步伐,使它们的人口聚集和城镇经济社会发展进程得到空前发展,兵团垦区城镇发展呈现出良好的发展势头。

一、兵团城镇化的历史进程

与兵团自身发展的历史进程相一致,兵团城镇化发展进程大致可以分为四个时期:

(一) 奠基创业的高速发展时期

从1954年到1966年,在“一五”计划、“二五”计划和三年调整时期,兵团大力兴修水利,大规模开荒建农场,出现了一批城乡结合,农、工、商、学、兵俱全的军垦新城,如石河子、奎屯、北屯、五家渠等。许多管理处、团场所在地也初步形成了亦城亦乡、工商业兴旺的集市小镇,边境团场的城镇建设也已经起步。但从总体上来看,这一时期处于城镇发展的奠基时期,城镇功能主要体现在政治中心和物资流转中心,同时,由于计划经济和农业产业为主导的产业结构的制约,城镇发展起点低、基础设施落后,众多的人口聚居区呈现出农村群落的经济社会特点。

(二) 低速、低效的经济困难时期

从1967年到1981年,历经十年“文化大革命”和兵团解体时期。这一时期兵团经济发展速度缓慢,城镇建设基础设施投资较小。除少数城镇因受传统的社会主义经济理论的影响,在“一大二公三纯”认识指导下,实现了少数企业的集中整合和少数产业的集中布局外,城镇发展的产业聚集作用不明显,而且,由于经济发展缓慢和兵团建制撤销的影响,团场基础设施遭到一定程度的破坏。

(三) 城镇化复苏发展时期

从1982年到1991年,这一时期,由于兵团体制的恢复和改革开放的逐步深入,使兵团经济进入复苏时期,产业结构有所调整,形成了以农业为主体,工、商、贸一体化发展的经济格局。在改革开放大形势下,兵团自给型、封闭型、农本型经济向商品型、外向型、综合型经济转变,城镇建设的基础设施投资有所加大。但是这一时期由于改革滞后及过分强调体制特殊等原因,各农牧团场没有抓住经济大发展和产业布局、社会功能分化的机遇,没有及时提升团场城镇的产业聚集功能和社会服务功能,使兵团城镇失去了在区域分工中的有利地位,给兵团持续快速发展造成很大的负面影响。

(四) 城镇化稳步发展时期

从1992年至2008年,这一时期兵团取得了较快发展。兵团加快了农垦小城镇建设的步伐。农垦城镇石河子、奎屯、五家渠、北屯、阿拉尔的城市基础设施得到很大改善。由于经济体制的转换,镇区私人投资额有所上升,各团部所在地的社会服务功能进一步强化,城镇发展对人口的吸引力加大,镇区规模均有一定程度的扩大,部分团场的产业聚集效应开始显现。小城镇作为一般社会意义上的农副产品集散地,初、深加工工业基地,作为联系城乡经济的

桥梁和纽带,真正成为所在区域的政治、经济、文化、教育和科技中心。

二、兵团城镇化发展的条件

(一)兵团具有发展小城镇的良好自然地理条件

首先,兵团所属团场大都分布于两大盆地边缘的绿洲地带,少数分布于天山、阿尔泰山、昆仑山山区,属于温带大陆性气候,日照丰富、热量充足、气温的温差较大,利于粮食、棉花、瓜果优质高产,利于特色农牧业发展。其次,兵团具有发展小城镇的丰富土地资源和水资源。“2008年,兵团土地总面积745.7万公顷,农用地总面积420.6万公顷,其中耕地104.5万公顷,园地6.6万公顷,林地44.9万公顷,牧草地242.6万公顷,建设用地21.17万公顷,未利用地304.0万公顷。”^①兵团范围内地下水可开采量为52.08亿立方米,能够满足城镇发展对水资源的需求。再次,兵团具有丰富的矿藏及生物资源,有能源、金属、化工、建材及其他金属矿产资源80多种,能够为城镇发展提供必要的经济资源。

(二)兵团城镇化建设具备了良好的经济基础

改革开放以来,兵团经济发展取得了显著成绩,经济总量初具规模,结构比较合理,形成了以棉为主的优势产业,国有企业改革和对外开放取得明显成效。“2008年兵团实现生产总值523.30亿元,按可比价格计算,比上年增长12.5%。其中,第一产业增加值182.32亿元,增长9.1%;第二产业增加值166.09亿元,增长18.7%;第三产业增加值174.89亿元,增长11.0%。三次产业结构由上年的37:29:30调整为35:32:33。人均生产总值20291元,比上年增长12.6%。”农牧团场以“团场基本经营制度+其他配套制度+管理”为基本框架的体制逐步建立。农牧团场中38个边境团场和其他41个团场职工除自身受益部分外,在定额承包面积内实现零负担。兵团及所属各师国资委监管的103户国有企业改制面达到96%。“兵团13家上市公司累计募集资金70.42亿元,其中发行股票上市募集资金30.34亿元,再融资40.80亿元。兵团国有及国有控股企业实现利润3.07亿元,比上年减少9.86亿元。”^②

三、兵团城镇化发展的模式与布局

兵团与一般地方不同,兵团是承担屯垦戍边历史使命,实行特殊体制,具有自己独特运行特点的党、政、军、企一体化组织,因而兵团城镇的建设和布局有其特殊的要求。

^①新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴2009[Z].新疆生产建设兵团年鉴社,2009:6.

^②新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴2009[Z].新疆生产建设兵团年鉴社,2009:3.

(一)兵团城镇化发展的模式

兵团城镇化具有一般地方城镇化发展的一般特点,也具有兵团自己的独特之处。从城镇化发展的一般特点出发,结合兵团自身特点研究兵团城镇化发展的可行模式,是促进兵团城镇化发展的需要。

1. 结构模式:积极发展小城镇。这是由兵团城镇化发展的现状以及小城镇的性质和地位决定的。要走“大分散、小集中”的城镇化道路。兵团 14 个师, 175 个农牧团场,呈现大分散、小集中的区域分布格局,这一格局客观上决定了兵团城镇发展的布局模式。中心团场的集聚规模效益高、产业发展基础雄厚、融资能力强、主导产业外向化程度高,具有开拓市场的扩张力;科技、文化、教育及人才优势显著,位置与交通、信息流通条件也比较优越。

2. 动力模式:农业产业化牵引型。兵团的土地、园林、牧草、养殖资源丰富,形成了发展优势农业的先决条件。充分利用这些农业生产的基础资源条件,是促进小城镇发展的动力源泉。工业化带动型。兵团辖区内矿产资源齐全,建立以矿产资源开发利用为主的小城镇,可以带动其他产业和周边经济的迅速发展。

中心城市辐射型。以中心城市为依托,充分发挥城市的支撑地位和辐射带动作用,积极发展与城市配套服务的支柱产业,实现大城市传统型产业,市场、信息和人才向小城镇的直接转移。市场竞争促进型。这种模式是伴随生产资料等各类市场的兴起和蓬勃而发展起来的,人口因为市场而聚集,经济依托市场而繁荣,发展集约农业,以乡镇企业和小城镇建设为龙头,实施“小商品,大市场;小城镇,大战略”,率先迈向农业现代化。旅游资源开发型。凭借丰富的旅游资源以及旅游业的联动效应,积极发展成各种要素聚集地,拉动周边地区人口的聚集,实现农村到城镇的“转换”。

兵团文化提升型。以得天独厚、底蕴丰富的地域文化资源为基础,经过充分发掘,增强城镇的历史文化氛围,形成富有地域特色的小城镇。交通要道推进型。主要是以国道、省道、铁路沿线为主,相继建立一些专业批发市场,以信息流、人流、物流带动兵团小城镇发展。边境口岸贸易型。在拥有一定数量的农副产品基础上,在有条件的边境团场,通过建立专业市场、集中交易进行边境贸易是未来部分边境农牧团场发展小城镇的必然选择。

3. 体制模式:石河子模式。主要表现为师市合一、联合办公的创新体制,这一体制有效地处理了两个机构在辖区不同状况下的融合发展问题。

天北新区模式。该模式是农七师和奎屯市共同发展的城镇发展模式,其基本特点是农七师在城市统一规划的基础上切片建设,在片区内行使一定的

行政和财税权利,实现双方共赢的发展模式。

北泉镇模式。从城镇体制建设上看,主要受益于场镇合一的组织体制。这一体制既促进了石河子市各项事业的发展,又确保了农八师屯垦戍边职能的实现。

金边镇模式。基本经验是在开发口岸过程中,与地方有机融合,双方共建了兵地融合经济示范区,充分利用口岸经济、信息、人才、项目等优势,在双方共赢中寻求发展。

(二)兵团城镇化发展的布局

兵团的小城镇建设要结合兵团实际,在现有团场布局的基础上设置,既要遵循兵团现有的体制,又要走建制镇与非建制镇相结合的城镇化发展道路。为了确保兵团基本职能的实现,城镇化的布局也要考虑到布局的经济效益、城镇发展的交通条件、城镇布局的间距和密度、城镇的等级层次结构等等。除此之外,还要充分考虑城镇发展的资源基础,掌握重要的战略支点,使兵团的城镇建设具有长远的经济竞争力。

由于兵团职能所决定,兵团的城镇等级布局还应该表现在空间网状布局上。具体表现在以点、线、面组成的空间布局的城镇辐射控制面。兵团团场的分布具有空间布点、以点成线、以线控面的特点,因此兵团城镇的等级结构还表现在以空间布点和点轴结合的网状空间等级结构。

另外,一个小城镇的形成要有一定的基础条件。因此就要从当地实际出发,把区位条件、资源优势、人口规模与历史沿革、风土民情综合起来考虑。

四、加快兵团城镇化发展的意义

兵团的城镇化建设承载着维稳戍边、保护国家安全和建设边疆、繁荣少数民族经济的特殊使命。2007年8月,温家宝总理视察新疆及兵团的讲话,以及随之下发的国发[2007]32号文件都明确要求兵团:按照石河子模式,在战略地位重要、团场集中连片的垦区新建几个自治区直辖的县级市。2008年2月,兵团党委出台了《关于进一步加快城镇化发展的意见》,《意见》指出:当前,兵团正处于农业化、新型工业化加速发展和建设屯垦戍边新型团场的关键阶段,已具备加快城镇化发展的良好基础和有利条件。在兵团第六次党代会报告中,聂卫国政委也着重强调指出,积极推进城镇化进程,拓展经济社会发展平台。

兵团城镇体系是由中等城市、小城市、农牧团场中心小城镇、农牧团场一般小城镇四个层次组成,包括师市合一的4个县级市、1个场镇合一的建制镇和175个农牧团场自行管理经济社会的非建制镇的地名镇。小城镇建设是

实现兵团经济超常规、跨越式发展的切入点,是逐步缩小西部地区与发达地区经济社会发展差距,带动第三产业发展的有效途径。当前,加快兵团小城镇建设意义尤为重大。

(一)小城镇建设有助于加速团场经济的发展,实现兵团经济社会协调发展

1. 小城镇建设有利于改变城乡分割局面,推进兵团城乡一体化进程,促进经济的全面协调发展,有利于带动和促进垦区经济和社会事业共同发展,有利于实现垦区区域的可持续发展。通过城镇化,能够发挥基础设施、服务、信息、通讯等城镇功能的作用,提高农牧团场(特别是边境团场)的城镇化水平,缩小城乡差别,全面实现农业现代化和农牧团场经济社会的全面发展,进而使兵团屯垦戍边事业的重点发生战略转移,由经营农业转向经营城市,由“屯田戍边”转化为“屯城戍边”。

2. 小城镇以其特有的要素聚集功能对工业化有巨大的促进作用,这一点在兵团表现得很明显。农八师石河子市由于城镇化水平在全兵团最高,因而其工业化程度在兵团也最高,兵团有4个师建立了师市合一的市,其城镇化水平较高,故其工业化水平也较高。小城镇建设是实现团场工业化和现代化目标的必由之路。

3. 市场载体和城镇联动的结合功能使城镇化有利于扩大兵团的对外开放。兵团的对外开放之所以瞻前顾后,顾虑重重,一个重要原因是兵团大部分师和团场缺乏工商管理、税收和财政等政府职能。要突破这一瓶颈制约,使这些师和团场取得工商管理、税收和财政等政府职能,最现实、最有效的途径,莫过于通过加快城镇化建设,建立师市合一的市和场镇合一的镇,如农八师石河子市、农一师阿拉尔市、农三师图木舒克市、农六师五家渠市和石总场北泉镇那样。一旦建市设镇,取得工商管理、税收和财政等政府职能的问题就将迎刃而解,影响兵团的对外开放的瓶颈制约也将随之被突破。可见,推进城镇化对于兵团扩大对外开放具有非同寻常的意义。

4. 小城镇建设是非公有制经济发展的重要支柱。城镇化所产生的聚集效应既为二、三产业的发展提供了充足的生产要素,也为二、三产业的产品和服务提供了广阔的市场需求空间,还为二、三产业的发展提供了优越的外部条件,因而能够极大促进非公有制经济的发展。以小城镇为载体,以支柱产业开发为基础,集中连片发展非公有制经济,不但可以通过这些基础设施和服务体系的共享,避免重复建设,节省大量人力、物力和财力,也易于使生产要素自由流动,实现资源优化配置,活跃商品流通。兵团非公有制经济的分布情况证明了这一点。“目前兵团较大规模的非公有制企业主要分布在乌鲁木齐

和农八师石河子市,资产规模亿元的非公有制企业 90%左右集中在乌鲁木齐市,资产规模千万元以上的非公有制企业 61%分布在乌鲁木齐市和农八师石河子市,农八师石河子市的非公有制经济占当地生产总值的比重已超过 30%,其他师则占 20%左右。”^①

5. 小城镇建设是改善招商引资条件的重要手段。资金和人才是制约团场经济发展的主要因素。小城镇建设的过程本身就是吸引人才、吸纳资金投放的手段,通过发展小城镇,能够从根本上改变团场面貌,改善交通条件、居住条件和环境,从而聚集人、财、物,加快团场经济发展。

(二)小城镇建设有助于吸纳团场剩余劳动力,壮大兵团屯垦戍边队伍,提高屯垦戍边队伍素质

1. 城镇化的推进将促进兵团垦区经济产业协调发展和社会分工细化,提高内部专业化分工水平和经济多元化程度,这不仅有利于兵团拓宽屯垦戍边的产业领域和整个社会的稳定,更有利于新疆的稳定和发展。当前,加快农牧团场小城镇建设仍是兵团城镇化的重点,农牧团场小城镇建设有利于提高农牧团场职工的物质文化水平,尽快改善职工的生产、生活条件,拓宽增收渠道,增加职工收入,满足职工不断增长的物质文化需求,逐步改变职工传统的生活方式和思想观念,提高职工的生活质量和思想文化素质,进一步增强农牧团场的凝聚力,稳定职工队伍,促使广大职工安心边疆、建设边疆,更好地履行屯垦戍边的历史使命,为充分发挥兵团维护新疆稳定的中流砥柱作用奠定坚实基础。因此,积极推进城镇化进程是壮大屯垦戍边队伍,提高屯垦戍边队伍素质的有效途径。

2. 建设小城镇能够有效地扩充就业渠道,合理转移农业剩余劳动力,实现资源要素,特别是劳动力向二、三产业的流动和配置。对于团场来说,可实现“大团场”、“小连队”的构想,冬季人员全部在团部小城镇居住,春、夏、秋季到连队居住发展生产。连队作为生产作业点,把有限的资金全部投到小城镇建设上来,加快小城镇建设的发展,使之成为政治、经济、文化、科技、信息等的交流中心,促进职工进入市场获得各种信息。

3. 城镇完善的基础设施,社会地位较高而又较为舒适的就业岗位,良好的教育、科技、文化、卫生条件,为居民提供了更多的发展机会,必然会对人口产生强大的吸引力,这就为不断壮大屯垦戍边职工队伍创造了条件。同时,城

^①兵团党委政研室,兵团统计局.新疆生产建设兵团经济社会 50 年总览[M].新疆美术摄影出版社,2004:39.

镇较为发达的教育文化事业,又为职工创造了大量的各种形式的培训和学习条件,有利于造就和培养更多的高素质人才,有助于提高屯垦戍边队伍素质。

4. 城镇化还将在兵团社会管理、经济合作、文化娱乐和信息传播等方面,更大发挥兵团体制对职工的组织协调动员作用,从而有利于兵团特殊的社会组织结构在市场经济条件下的稳定,增强和提高维护边疆稳定的整体能力。因此,兵团的城镇化是壮大屯垦戍边队伍,提高屯垦戍边队伍素质的有效途径。

(三)发展团场小城镇有助于兵团和地方经济的融合

一般而言,相对于周边农村,团场具有科技、文化、规模农业等社会资源优势;而相对于团场,周边农村具有幅员、资源、区位等自然资源优势,两者的互补性很强。但长期以来,由于经济体制与行政管理体制的不同,相互交流很不充分。计划经济时期,团场与周边地区的相互关系基本上表现为团场对农村的支援,这种支援是一时一事的,因而也是很有限的。改革开放以后,由于市场经济体制的不健全,在各自利益的驱使下,兵地之间的交流不仅存在体制上的障碍,还难免存在着人为的限制。发展团场小城镇所产生的对各类经济要素的聚集和对周边地区的辐射作用,将从根本上打破兵地界限,彻底实现全方位的兵地经济与社会的发展和共同进步。毫无疑问,这对加强民族团结、促进各民族之间的交流与融合,对西部大开发和应对中国加入 WTO 后的机遇与挑战都具有积极意义和重要作用。

(四)小城镇建设有助于深化团场体制改革,推进民主政治建设

由于城镇化推进了工业化和市场化,进而推进了民主化。此外,由于城镇文化教育比较发达,因而居民受教育的程度和文化素质较高,能够促进民主政治的进步。城镇化可以健全兵团的民主制度,弥补兵团体制的不足。如前所述,兵团是党政军企合一的组织,权力高度集中,未设置人大和政协,民主制度不健全。不仅兵团本级是如此,兵团所属的各师和各师所属的团场也是如此。但是,通过大力推进城镇化,就可以部分解决这个问题。具体而言,当一些师和团场的城镇建设发展到能够建市或设镇的程度,而且其他方面的条件也成熟之后,就可以在这些师和团场设立师市合一的市或场镇合一的建制镇。这样,一方面就可以在这些市或镇设置人大和政协,从而弥补这些师和团场民主制度的欠缺;另一方面,也为这些师和团场实现党政职能分开、政企分开创造了条件,有助于克服现行管理体制高度集权的弊端。而这两方面都会大大推进这些师和团场的民主化进程。事实表明,部分师及其所属团场设市或建镇后,随着人大、政府、政协等机构的设立,人大认真负责地依法行使人民赋予的决策、选举、任免、监督等各项职权,政协积极履行政治协商、民主监

督、参政议政的职能,党委依法执政、民主执政,政府依法行政、民主行政蔚然成风,群众的民主法制意识大为增强,民主参与的积极性空前高涨,有力地推进了这些师和团场的民主政治建设。

第二节 兵团城镇化发展的成就及存在的问题

随着垦区产业结构的调整和优化,兵团社会经济的不断发展,兵团现有的175个农牧团场在国家实施西部大开发战略的支持和带动下,兵团的城镇化建设取得了巨大的成就。目前兵团已经形成了以4个城市为中心、175个农牧团场小城镇为基础、38个重点小城镇为中坚、与自治区地方城镇紧密联系的具有兵团特色的城镇体系。但小城镇建设中也存在规模小,发展不平衡,城镇布局分散;基础设施、公共设施、社会化服务设施不完善等问题。

一、兵团城镇化发展的动力机制

兵团城镇化发展是多种动力综合作用的结果,主要包括兵团经济的增长、制度的创新、团场社会结构的变迁、农业剩余的贡献、生产力水平、工业化程度和产业结构调整。

一个地区的城镇化水平取决于地区的经济增长,城镇化速度取决于社会的经济发展。兵团的城镇化发展,取决于团场经济社会的发展水平。而这些必然表现为团场农业产业化、团场工业化和团场现代化联动发展的过程。兵团城镇化发展的动力主要来自兵团制度创新和长期大农业发展的剩余贡献以及生产力水平提高、管理水平提高和职工对改善生活环境、提高生活水平的强烈要求。从产业调整对垦区城镇发展的促进作用来看,大农业格局的逐步调整,以及农业单一产业发展带来的集群经济发展日益明显,为城镇化发展提供的产业基础日益显现。

改革开放以前,兵团城镇化发展的动力主要来源于建立在初级产业基础上的政策推动作用。20世纪80年代到90年代中期,城镇化发展的动力主要来源于产业发展过程的农业剩余增加对城镇发展的缓慢推动作用。20世纪90年代末以来,兵团的城镇化发展动力主要来源于产业发展对城镇发展的推动作用。进入新世纪后,经济发展对市场配置资源的要求进一步提高,兵团从政策保障上有了比较大的突破,出台了一系列促进城镇发展的政策措施,如2001年出台的《中共新疆生产建设兵团委员会新疆生产建设兵团关于加快兵团团场小城镇建设的决定》,2002年《中共新疆生产建设兵团委员会新疆生产建设兵团关于优化兵团团场布局的通知》,2003年,兵团建设局制定

了兵团垦区城镇化 2002~2020 年发展规划文本。至此,垦区城镇发展的制度限制被彻底取消。在垦区要素富集、市场机会较大和长期积累的发展需求被释放的作用下,特别是党和国家提出的加快新农村建设的伟大战略的推进,团场的城镇建设内外推动力明显,垦区城镇化发展面临前所未有的发展机遇。

二、兵团城镇化发展成就

兵团城镇化建设突出,以石河子市为代表的城市建设日趋完善,结合新型团场建设和城镇化发展规划,以城郊型团场、中心团场、资源富集区团场为重点,推进团场工业园区建设,大力发展农产品加工业,培育产业集群和企业集团,转移大田和富余劳动力,加快了农牧团场城镇化进程。

(一)城镇化建设步伐明显加快

近年来,兵团城镇化建设突出石河子市“绿洲明珠”园林生态建设和加快五家渠市、阿拉尔市、图木舒克市三个新建城市的基础设施建设,进一步完善了城市体系。其中,石河子市城市建设日趋完善,在现代化城市建设上赢得了多项荣耀。以“绿”的特色赢得全国“园林城市”称号;以“军垦”的特色荣膺“全国双拥模范城”;以整洁、祥和、宁静和文明获得联合国“人居环境改善良好范例”奖和全国“卫生城市”称号;更以诚信和良好环境成为首批“中国 50 家投资环境诚信安全区”城市。

同时,兵团对 175 个小城镇团场统筹规划、突出特色、配套建设。在国家的大力支持下,兵团投资 10 多亿元,以 38 个重点小城镇团场和 58 个边境小城镇团场为重点,通过基础设施的建设和配套服务设施,改善居住环境,形成兵团城镇体系结构合理、兵团和地方经济协调全面发展的城镇体系网络格局,城镇化率由 34.4%提高到 44.2%。另外,石河子市的北泉镇被国家体改委等 11 部委确定为 38 个全国综合改革试点镇,农六师一〇二团梧桐镇、农八师石河子一四八团的两营镇、农四师的六十二团金边镇、农一师十二团南口镇被国家建设部确定为小城镇试点镇。

(二)小城镇建设有了突破性进展,团场城镇,已经成为全镇(团场)的政治、经济、文化中心和经济、物质、人流的集中地和集贸中心

以农一师五团为例,该团通过加快小城镇建设,拉动了二、三产业发展。“2008 年,这个团小城镇区域面积已达 6.5 平方公里,建成道路 7.2 公里,居住人口达 4300 多人;当年实现生产总值 1.85 亿元,职工平均年收入 2 万元。近年,五团按照‘建一个城镇、带一片经济、兴一批产业、富一方群众、活一块市场’的思路,科学合理地抓好小城镇住房建设规划,积极引导连队职工依托农业产业化经营和民营企业,进入小城镇从事二、三产业。通过招商引资,这

个团在 314 国道沿线建起了商业一条街,吸纳个体工商户 537 户、企业 77 家,从业人员达 3100 人,个人投资 818 万元,建起商用房面积 1.38 万平方米。小城镇建设不仅改善了职工住房条件,也促进了第二产业的迅速增长。2008 年,该团建筑业实现产值 1.5 亿元,完成工业增加值 1005 万元。2008 年,这个团投入 360 万元新建的 60 户“两地合一”住房,很快被职工抢购一空。有了房产的职工们在房前屋后或种菜发展种植业,或养鸡发展养殖业。2008 年,该团职工庭院经济纯收入 1106 万元,户均收入 5420 元。一连职工在“两地合一”的住宅院里发展种植业和养殖业,户均庭院经济收入达到 6500 多元。”^①

再以农四师七十五团为例。该团按照“建一个城镇、带一片经济、兴一批产业、富一方群众、活一块市场”的发展思路,大力进行屯垦成边新型团场建设,取得显著成效。团场相继荣获兵团“文明单位”、“平安团场”,农四师“优秀基层党组织”、“争先创优先进单位”等称号,成为昭苏高原的一颗明珠。2008 年,该团生产总值首次突破亿元,较上年增长 51.8%。近年,七十五团狠抓团场经济发展,实施了“农业稳团、牧业富民、工业强团”发展战略,生产力水平不断提高,经济效益逐年增加。“2008 年,全团预计实现生产总值 1.0029 亿元,实现职工平均收入 1.6 万元,同比增长 9.6%。”^②该团依托当地丰富的亚麻、马铃薯等农产品资源,实施“工业强团”战略,与浙江金达集团有限公司合作建起金地亚麻厂。金达集团投资 5000 多万元,建成 3 条生产线。现合建的金地亚麻厂年生产打成麻 5000 吨。该团与伊犁万顺油脂公司达成协议,投资 5000 万元建成了新疆天山雪马铃薯开发公司,年加工马铃薯 7 万吨,生产精制淀粉 1 万吨,提高了马铃薯生产的附加值。团场通过稳步调整和优化农业产业结构,全面推广农业十大主体技术和六大精准农业技术,使各种农作物单产跃上了一个新水平。“2008 年,全团 3 万亩小麦平均单产 451 公斤,5.5 万亩油菜平均单产 195 公斤,1.5 万亩亚麻平均单产 430 公斤。团场着力营造拴心留人环境,近年,相继筹资 1800 万元铺设了 2.97 公里团部柏油路、5.03 公里通县公路和 29 公里通连公路,实现了连连通柏油路的目标;建起 3 栋职工住宅楼,累计改造职工住房 746 户;完成了人畜安全饮水工程;修建小型沼气池 21 口;建成了六连客运站和团部客运站。”^③团场广泛开展文明家庭、文明连队、文明社区和文明团场创建活动。近 3 年来,团场共有 9 个基层

①刘向松.回顾光辉历程,续写新的篇章[J].兵团建设,2009(1):14.

②③七十五团立足高原强团富民[R].兵团日报,2009(1):第 2 版.

单位被命名为团级“文明单位”。团场不断改善办学条件,投资400余万元,新建教学楼、学生宿舍楼等。投资改造连队卫生室,投资建设医院住院楼。现团场合作医疗覆盖率达到87%,职工群众健康知识知晓率达到94%,健康行为形成率达到81%。该团深入开展创建“平安团场”活动,各类案件发案数始终处在全师最低位。截至2008年12月,全团共发刑案3起,有14个单位实现了全年无刑事案件,12个单位实现了“双无”(无治安案件、无刑事案件)。团场相继荣获兵团、农四师“平安团场”称号。

(三)新建城市发展成就显著

兵团三个新建城市自设市以来,在自治区及兵团党委指导下,积极确立城市发展定位,制定城市发展规划,充分依托自身资源和区位优势,大力发展经济,大兴城市建设,经济社会事业快速发展,为提升城市发展能力奠定了基础。

1. 经济持续增长,经济实力不断增强。

五家渠市实施“开放立市、工业强市、旅游活市、科教兴市”的战略,突出培育支撑城市发展的产业群体。“2005年,五家渠市全市实现生产总值15.2亿元,2002~2005年年均增速18%,占农六师生产总值的比重达到45%。2006年,完成生产总值17.91亿元,同比增长15.9%,市人均生产总值达到19606元。2008年,实现生产总值23亿元,增长22.4%,占师市生产总值的49%;城镇居民人均可支配收入达到9864元,增长9.7%;农牧工家庭人均纯收入5993元,增长9.7%。实现地方财政收入7500万元,增长20.6%。”^①

阿拉尔市紧紧围绕城市“五大发展定位”(屯垦文化城,棉业纺织城,农副产品加工集散地,生态旅游城和石油化工城),通过争取上级资金、自筹和招商引资等,使市域经济不断提升。“‘十五’期末,阿拉尔市实现生产总值21.02亿元,财政收入为3455万元。全年完成固定资产投资总额12.2亿元。城镇居民人均可支配收入8347元,农牧工家庭人均纯收入4500元,社会养老保险覆盖率90%。2008年,实现生产总值30.71亿元,增长18.6%,人均生产总值为17960元,增长20%。”^②

图木舒克市按照“以率先在喀什地区进入全面小康社会为中心,以建设农副产品生产加工、支农产品生产两大基地,突出图木舒克市、工业园区、新型团场建设三个重点,全面实施农业产业化、新型工业化、城镇化带动、科技兴师和人才强师四大战略”的基本思路,抓机遇,谋发展。“2008年,图木舒克

^①新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴2009[Z].新疆生产建设兵团年鉴社,2009:553.

^②新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴2009[Z].新疆生产建设兵团年鉴社,2009:383.

市实现社会消费品零售总额 47624 万元,与上年相比增长 9%。完成进出口总值 5940 万美元,增长 170%。第一产业占主导地位,主要经济作物为棉花。特色农产品有贡梨(包括香梨)、木纳格葡萄、巴旦杏、昆仑雪蟹以及各种畜产品。”^①

2. 城市基础设施建设步伐快,城市功能得以提升。

五家渠市坚持“首府后花园”的城市定位,大力实施道路、供热、供水、通讯、绿化等基础设施建设,改善了城市面貌和市民生活环境,改善了城市形象,提升了城市功能,提高了城市的承载能力。五年累计完成城市建设投资 3.3 亿元,建成区由 6.8 平方公里扩大到 14.2 平方公里,全市规划编制覆盖率 100%,自来水普及率 98%,绿化覆盖率 36%,集中供热面积 98%,城市空气质量优良率保持在 95%以上。长征路大桥、滨河生态园、广场西扩等一批市政工程投入使用,市民居住、出行、休闲质量明显提高。

阿拉尔市累计投入市政建设资金 5.6 亿元,建成市政道路 45.22 公里,铺设水、暖、通讯等各种地下管网 138.5 公里,定植绿化面积 180 公顷,改造城市电网 30 公里,建成供热站、污水泵站 17 座,供热面积达到 80 万平方米;日供水 3 万吨水厂扩建工程建成使用,污水处理、垃圾处理工程亦建成使用。

图木舒克市城市规划、城市建设与管理稳步推进。基础设施建设逐步实施,市区供水、排水和集中供热工程全部完工并投入运营。生态园林靓市战略稳步实施,市政府职能逐步健全,教育、卫生、文化、广播电视等社会事业得到长足发展,城市功能日渐完善。

3. 社会事业全面进步,人民生活水平逐步提高。

五家渠市完善了城市、街道、社区三级公共就业服务体系,建立了以落实最低生活保障制度为基础、以政策救助为重点、以捐赠互助为补充的社会救助体系。加大教育投入,改善办学条件,彻底消除了中小学危房,新建了高级中学和东区小学;两基工作顺利通过国检,人口覆盖率达到 100%;义务教育“两免一补”政策得到全面落实。加强公共卫生体系建设,重大疫情和各类卫生突发事件应急能力明显增强。完成了师医院外科楼、内科楼、医技楼和一〇一团医院住院楼等 9 项医疗系统建设项目。文化事业繁荣发展,文化艺术、社火、灯展等广场文化活动丰富多彩。广播电台建成开播,广播电视覆盖率 100%。

阿拉尔市努力发展屯垦文化事业,逐步形成了以“塔里木精神”为主体,

^①新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴 2009[Z].新疆生产建设兵团年鉴社,2009:383.

形式多样、多种层次的文化艺术发展格局。以科技应用为核心,建成了国家级科研中心和技术中心各1个,升级重点实验室和技术中心各2个,省级重点学科4个。“十五”期间完成各类科研项目224项。坚持优先发展教育事业。团场“两基”教育全部通过国家验收,“两基”人口覆盖率达100%,基层扫盲达标率97%。加强医疗卫生、医疗救治、公共卫生监督、疫情监控网络体系建设,强化食品药品监督管理,改善基层医疗卫生条件。不断提高社会保障程度。完善社会保障体系,扩大社会保险覆盖范围,养老、医疗、工伤、生育、失业五大保险的基金收缴率达100%;养老金社会发放率达到100%。

(四) 边境团场城镇化建设取得明显进步

兵团边境团场城镇建设具有重要的政治意义、经济意义和社会意义,必须得到应有的重视。目前,新疆不但面临着国内民族分裂的破坏活动,而且还面临着西方敌对势力就人权、民族、宗教等问题进行的新一轮骚扰,面临恐怖主义的威胁。在这样的背景下,进行边境团场城镇建设就更具有深远的政治意义。建设千里边防的“金边工程”,开展“兴边富民”活动,积极建设边境小城镇,改善团场职工生产、生活条件,缩小与腹心团场和内地的差距,必然有利于稳住现有职工,提高戍边的积极性和主动性。同时,伴随小城镇的建设,投资环境和生活环境的改善,也必然会吸引其他地区的投资者和劳动力的到来,从而实现城镇建设和发展的良性循环,形成“屯城戍边”的局面,为更充分地发挥兵团建设大军、中流砥柱和铜墙铁壁的作用奠定坚实基础。进行边境团场城镇建设,还有利于树立和维护我国的国际形象。

经过50年的开发和建设,特别是改革开放以来的发展,边境团场不仅做到了生产自给,而且还为国家提供了大量的农牧产品,已经初步形成生产商品粮、油和畜产品的重要基地,为繁荣当地边境县(市)经济,完成财政税收上缴等任务作出了贡献。

1. 基础设施建设方面。

危旧房主要为20世纪60年代和70年代建造的土坯房和窑洞房或干打垒房屋,低矮潮湿,四处透风,墙体碱化严重。自1999年兵团实施危旧住房改造工程以来,边境团场职工住房条件得到了很大的改善,增强了职工群众屯垦戍边的信心。目前,边境团场团、连在二期农网改造中已基本实现通电工程,农网改造基本能满足大多数企业和居民生产生活用电。

2. 科教文卫事业方面。

在广电通讯方面,各边境团场建有电信、铁通、移动、联通等通讯网,职工拥有手机率达30%,家庭拥有固定电话率达70%。利用传输平台,实现有限电

视联网。部分团场配备了调频广播器材,利用广播调制器,借助电视光缆将广播电视信号传输到连队。在教育方面,“2004年以来,58个边境团场拥有各类学校129所,在校学生总数102775人,其中双语教学学校14所,在校少数民族学生15007人,适龄儿童入学率99.5%,普六完成率100%,普九完成率98%,教育经费支出16281万元。”^①在卫生方面,“58个边境团场现有卫生机构636个,其中团级卫生机构58个,连级卫生机构578个,卫生机构床位2246个。”^②在文化方面,“边境团场现有文化场所4个,文化馆(群艺馆)4个,民族歌舞(剧)团1个,业余团1个。有200平方米以上文化活动室20个。”^③

3. 边境贸易方面。

在兵团管控的边境线上,有霍尔果斯、都拉塔、木扎尔特、阿拉山口、乌拉斯台、巴克图、吉木乃等7个国家一类边境陆路通商口岸,均为常年开放口岸,还有3个临时性、季节性口岸。自2001年至2003年,兵团出口总额一直呈上升趋势,到2004年有所下降。但是从2004年到2007年,兵团出口总额又一直呈上升趋势,并且上升幅度较大。

58个边境团场中经国家外经贸部批准享有边境小额贸易的企业共有10家,其中具有国际货物运输代理权企业3家。目前正常开展进出口业务的企业有5家。随着外贸规模逐渐形成,职工传统种植模式发生变化,收入逐年提高,同时通过从事边境贸易,解决了部分人员就业问题。

三、兵团城镇化发展存在的主要问题

兵团城镇化发展存在的主要问题是城市基础条件薄弱,引资硬件严重缺乏;城镇布局分散,规模小,发展不平衡,城市产业集聚作用不强;行政管理部门地位、归属不明确,服务管理质量不高等。

(一)小城镇建设中存在的问题

1. 规模小,发展不平衡,城镇布局分散。

目前,新疆各级城镇比例不协调,城镇体系结构不合理。兵团各团场主要分布在准噶尔盆地和塔里木盆地两个盆地的绿洲边缘地带,少数分布在天山、阿尔泰山、昆仑山,使得天山以北地区的小城镇发展水平优于天山以南地区,造成小城镇的辐射范围小,带动功能不能有效发挥。

①数据来源:调研材料。

②数据来源:调研材料。

③数据来源:调研材料。

2. 基础设施、公共设施、社会化服务设施不完善。

近年来,尽管国家加大了对兵团小城镇基础设施建设的投入,小城镇基础设施落后的状况有所改观,但远不能满足城镇居民生产生活的需要。部分小城镇位于沙漠戈壁边缘和边境线附近,环境条件恶劣,基础设施薄弱,道路、给排水、电力、通讯等基础设施建设亟待加强。公共设施,如文化、体育、医疗、教育等虽然有一定基础,但规模较小,有部分团场的公共设施危旧房较多,大部分团场的文化体育活动中心是利用原有的危旧房进行改造的。因此必须抓住西部大开发的历史机遇,通过经济开发示范项目的建设,逐步完善小城镇基础设施建设,从而吸引外资,加快农牧团场发展。

3. 规划滞后,管理力度不够,建设秩序混乱。

为了响应国家发展小城镇的号召,兵团发展了许多新的小城镇,但在数量增加的同时,许多小城镇规划内容不全,缺乏科学论证,不能适应经济建设发展的需要。同时缺少必要的监督约束机制,一个领导一个规划,规划修改随意性较大。由于规划滞后和管理力度不够,使小城镇建设中的乱占、违章现象严重。

4. 产业结构趋同,地方特色不鲜明。

兵团小城镇产业分工不明确,没有充分利用自然资源发展特色经济,产业结构趋同。第一产业比重过大,主要以种植粮食、棉花、甜菜为主;第二产业发展缓慢,主要以农产品加工业为主;第三产业停滞不前。由于工商税等税收上缴地方政府不返还,团场对发展第三产业普遍缺乏积极性,影响小城镇吸收农业剩余劳动力的能力。

5. 建设资金来源渠道单一、投入不足,且受地域、环境制约明显。

兵团在国家实行计划单列,用于小城镇建设的资金来源渠道单一、资金不足,这是制约兵团小城镇建设发展的主要因素。兵团特殊的体制和管理机制在经济、行政管理上自成体系,小城镇不能很好地与地方联动发展。又因地域差别,各小城镇彼此较独立,城镇之间相互影响带动功能较弱,区域经济难以发挥。

6. 生态环境破坏和污染加剧。

目前,沙漠化土地占兵团土地面积的20%以上,175个团场中有121个团场分布在沙区,承受沙化的威胁。环境条件恶劣,风沙危害严重,已成为制约小城镇发展的一大因素。兵团辖区内荒漠化、水土流失、盐碱、干旱、风沙等问题突出,绿洲受到威胁。受上游米泉、乌鲁木齐和石河子工业废水、城市污水、农田排水的影响,猛进水库、蘑菇湖水库水质较差。兵团城镇空气中,采暖

期空气污染以煤烟型污染为主,非采暖期以沙尘为主,主要污染物为悬浮颗粒和二氧化硫。到2008年末,“兵团工业废水排放总量3648万吨,工业废水中COD(即在一定条件下,采用一定的强氧化剂处理水样时,所消耗的氧化剂量)排放总量4.69万吨,工业废水排放达标率仅为48%,工业烟尘排放总量1.7万吨。”^①造成环境污染加剧,生态环境整体形势不容乐观。

(二)新建城市发展中的制约因素

1. 城市基础条件薄弱,引资硬件严重缺乏。

城市出入通道不够畅通,严重制约经济发展;市内道路配套程度不高,团场公路等级低;城镇居民公共服务设施不健全,供水、供热、供气、排污、垃圾处理能力有待加强;基础服务设施落后,城市接待能力弱,城市功能条件与产业发展之间的矛盾突出。

阿拉尔市位于阿克苏河、和田河和叶尔羌河三河交汇处的塔里木河源头,整个市区及周边地区全部处在河水冲积地上,河水带来的不是肥沃的土地,而是遍地的细沙土,缺少泥土,更缺少城市建设所需要的石块,所有房屋建设所需要的石块都必须从远在125公里外的阿克苏运来,加大了城市建设成本。另外,阿拉尔市目前与外界的联系只有一条路,即与阿克苏市相连的阿塔公路,而且路况极差,使这里成为一个名副其实的孤岛,阿拉尔辐射南疆的优势并没有体现出来。

图木舒克市地处内陆纵深地带,远离城市群,远离交通主干线,远离消费群体,远离信息和观念的活跃地,远离高新科技和人才聚集地,产品运行成本高,科技含量低,很难形成竞争优势。

2. 生态环境脆弱,与经济矛盾的矛盾突出。

新建城市处于生态建设与反分裂斗争的前沿,改善生态环境和维护社会稳定责任重大,构建和谐社会任务艰巨。如:五家渠市水质污染严重,猛进水库水质为五级;市内排污垃圾处理仍未达标,仍有臭水沟河道现象;城市绿化水平低,与周边县市相比差距较大。阿拉尔市地处干旱荒漠区,气候、土地及水文条件差,农业生态系统不稳定,干旱、风沙、盐碱等自然灾害严重,垦区内天然草地植被资源稀少,零散分布于天山南坡山地,草场面积仅占兵团草场总量的1.14%。

3. 行政管理部门地位、归属不明确,服务管理质量不高。

新建城市实行“师市合一”管理模式,受自治区和兵团双重领导。建市以

^①新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴2009[Z].新疆生产建设兵团年鉴社,2009:7.

后,与自治区、兵团的许多管理体系尚未理顺,新建城市身份不明,管理主体的地位不确定,这对城市的发展来说是极为不利的,当地人称这种情况为“两个爸爸、两个妈妈”。再加上金融、保险、财政税收、社会保障、执法监督等各项职能关系与自治区及周边城市尚在衔接、调整、理顺之中,组织机构尚不健全,人员配备力量不足,人才储备不够,管理和经营城市的经验缺乏,服务管理质量不高。

4. 融资渠道不通畅。

如阿拉尔资金来源状况是:工商银行只有一个营业所,无法进行放贷业务;中国建设银行正在进行体制改革,只进不放;兵团支行只有一个信用社,而且要求贷 300 万元存 200 万元。这与其他地方各金融机构混合贷款、委托、理财、融资租赁等多种方式的局面完全不同。目前阿拉尔市的工商、国税已与地区衔接,但其他系统如烟草、财政、食品、国土、技术监督、地税还没有衔接,兵团与地方的利益冲突使一些部门行为犹豫难定,更使许多管理手段不畅。这需要国家和自治区及兵团相互协调,理顺关系,制定出一些特殊有效的政策。

5. 城市产业集聚作用不强。

城市化过程实际上是解决农民进城生活就业的过程,要求城市能够生产满足他们衣食住行的基础,要给他们就业的生存环境,而不只是建高楼大厦、花园广场,城市要有足够的经济实力和就业岗位,这才是城市发展的关键。在阿拉尔市,虽然确立了“依托农业产业化建市、加快工业化进程强市、全面发展服务业富市”的产业发展指导思想,但优势产业如纺织业受不确定因素影响较大,棉花市场不规范、棉纺企业膨胀过快、棉花价格波动较大,市场风险难以把握,棉纺行业受技术设备落后、产品档次低、竞争力弱等问题困扰,无法成为持续可依托的产业,而且新建城市自身发展能力弱,对外依赖性较强,投资硬件不佳,环境较差,所以阿拉尔市虽然有 3 个工业园区,但大多只是停留在规划中。

6. 资金和人才严重缺乏。

“十五”期间,阿拉尔市累计完成投资 77 亿元,其中国家投资 12.9 亿元,占总投资的 16.77%;贷款 11.57 亿元,占总投资的 15%;债券和利用外资 3.45 亿元,占总投资的 4.46%;自筹资金 35.17 亿元,占总投资的 45.58%;其他资金 14.03 亿元,占总投资的 18.19%。从全部资金来源看,各类贷款和自筹资金

占总投资的 60.58%，社会资金的流入比重很低。^①

新建城市人口少，人口素质普遍较低，特别是少数民族整体素质较低；人才结构层次单一，素质不高，尤其缺乏城市经营管理方面的人才；高层次人才匮乏与低层次技术人员积压的矛盾并存，人才资源不足和人才资源浪费现象并存，专业人才短缺和人才流失严重并存。导致这一现象的原因：一是教育设施相对滞后，职业教育短腿，使人才培养受到制约；二是由于地区经济差异，本地人才“孔雀东南飞”现象难以遏制，人才流失严重；三是受地域和经济条件制约，高素质人才引进难度大。

（三）边境团场建设中存在的问题

1. 公路建设存在的问题。

在国家政策的大力支持下，从 2000 年开始，国家每年对兵团投入 20 亿元，主要用于兵团边境团场的公路建设。目前，边境团场的交通道路有了很大的改观。公路网初具规模，但仅能满足较低水平的交通需求；公路网技术等级低，通行能力不足，团场干线公路规模不足，安全性差，起不到及时集散客货流的作用；设计标准低，抗灾能力差，缺乏养护机制，破损严重，常常未到设计年限就已经不能再通行车辆。边境团场公路多数是砾石路或土路，团部与连队、连队与连队之间多为土沙路面，“下雨一身泥，刮风一身土”，职工看病就医、子女上学遇到很大困难，严重制约了团场经济的发展。不便的交通条件对应付和处置边境突发事件、维护边境稳定和祖国领土完整都带来了较大的影响。

2. 危旧住房改造问题。

自 1999 年兵团实施危旧住房改造工程以来，边境团场职工住房条件得到了很大的改善，取得了一定的成就。但是兵团边境团场点多线长，自然条件恶劣，生态环境脆弱。职工生产生活受自然因素制约非常大，存在不少困难。存在的问题主要有：一是一少部分居住比较偏远的农牧工由于家庭困难无力支付危旧房改造个人应缴纳的配套资金，仍住在危旧房和流动毡房里；二是各边境团场均有数十公里边境线，居住牧民大多无固定住房，生产生活环境较差；三是危旧住房改造计划的限制，只对农牧职工，危改期间不在农牧职工岗位的团场职工或退休后不在连队居住的农牧职工不享受危改政策，住房没有进行改造。

3. 饮水问题和用电方面的问题。

经过多年努力，边境团场人畜饮水工程的建设取得了很大成就。但目前

^①数据来源：兵团农一师阿拉尔市经济社会发展情况汇报。

饮水安全存在的问题主要是:饮用水水质不达标,供水量得不到保证、远距离挑水、人蓄共饮等。由于地理环境恶劣,自然条件差,许多地方职工群众饮水困难,常常是“春冬饮雪水,夏季饮泥水,秋季饮绿水”,人畜共饮,卫生条件很差,饮水不符合安全标准,传染病发病率较高,严重威胁着职工及子女的健康。

目前,边境团场团、连在二期农网改造中已基本实现通电工程,农网改造基本能满足大多数企业和居民生产生活用电。但是仍存在一些问题:一是边境团场基本上在农网改造中通了电,但由于供电线路长,电损耗大,供电成本高,远离连队的牧业点大部分没有解决用电照明问题;二是现有的供电线路大多是20世纪60~70年代布设,设备简单,事故频繁,供电质量差;三是边境团场目前仍有21个边境乡镇行政村(连)的1080户牧业居住点职工未能解决用电问题,未通电的行政村占行政村总数的2.74%。

4. 通讯广播电视和教育方面。

牧区和部分偏远连队未实现有线电视联网,农牧职工收不上有线电视,团场职工群众不能及时了解国家的政策信息,文化生活十分贫乏;部分有线电视线路老化,传输信号弱,电视图像不清晰;目前仍有101个边境驻点未通电话,未通电话的连队占连队总数的13.2%,如农十师一八五团有10个基层连队至今还没有开通电话,信息不能互通,边境一旦有突发事件得不到及时传递,严重影响边境地区稳定。

办学条件有待进一步改善和提高。实验室、图书室、音体美、大型综合活动室等设施 and 器材落后、配备不足,不能满足需要;学校住宿条件差、宿舍少,很多学生长期在外租房,不利于管理和学生安全;教师住房困难,很多优秀教师因此流失;教育经费不足,现有教室无法满足教学需要,要靠团场补贴,为团场增加负担;边远牧区学校节假日往返学校困难,无专门交通工具,造成少数牧区学生辍学、失学。

5. 医疗卫生和文化事业。

基础设施建设薄弱,预防保健医疗用房基本没有,特别是缺少诊断和治疗设备,卫生技术骨干流失,医院技术力量较差;卫生行政执法不到位,有些团场没有成立卫生科,卫生局的许多行政事务性工作要靠医院承担,卫生监督所还没正式成立,团场卫生监督员也没有完全到位。公共场所卫生、食品卫生、饮用水卫生监督等还不能完全开展。

边疆少数民族团场文化活动和广播电视设备不足。文化基础设施严重滞后,文化活动经费不足,文化活动设备严重奇缺,放牧点基本没有文化娱乐设备;广播电视网络及其设备陈旧落后,电视节目播出节目数量有限而且

信号较差,远远不能满足职工群众对节目的要求。

6. 边境贸易的情况。

兵团辖区内的国家一类口岸因受邻国政策多变的影响,发展不稳定。进出口货物单一、品种少、缺少主导产品和品牌商品,商品价格一般较低。边境贸易进口商品主要以资源性、原材料性商品为主,如钢材、有色金属、废旧金属、塑料原料、成品油、纺织原料(棉花、短绒)、木材、毛皮产品等;出口主要以边境旅游贸易为主,主要包括箱包及鞋帽、服装、建材、日用品、番茄酱、塑料制品等商品;自产品出口主要为焦炭、化工产品、大米、家具、番茄制品、水果等。口岸设施简陋,没有完备的仓储设施,不能满足部分优势商品的出口。口岸管理不顺,体制不完善,小额贸易也不规范,“一关二检”服务质量有待提高;口岸改革力度进展缓慢,优势没有很好发挥,缺少吸引力。

第三节 提升兵团城镇化发展能力

城镇的可持续发展是区域可持续发展战略的重要内容。兵团的城镇化发展承载着维稳戍边、保护国家安全和建设边疆、繁荣少数民族经济的双重使命。兵团的城镇化要具有可持续发展能力,因此要不断提升城镇化发展能力。

一、兵团城镇化发展目标

2006年,兵团建设局组织编制了《新疆生产建设兵团城镇化发展第十一个五年规划》,两年来兵团城镇化水平稳步增长。石河子、五家渠、阿拉尔、图木舒克四个城市得到进一步发展,中心城镇的规划建设步伐进一步加快。“城镇化水平由2005年的40.8%提高到2007年的46.4%;兵团总人口由2005年的256万人提高到2007年的258.5万人;镇区人口由2005年的104.5万人提高到2007年的188.8万人。”^①2008年,石河子、五家渠、阿拉尔、图木舒克四个城市完成生产总值165亿元,占兵团经济总量的31.5%,比1999年提高17个百分点;实现地方财政一般预算收入10.4亿元,比1999年增长近5倍。兵团与地方双方相互支持、共同发展,创立了分税制运行模式,成立了天北新区、哈密大营房区等一批兵地共建城区。38个团场小城镇建设基本完成,南疆31个团场小城镇建设全面铺开。团场城镇发展的推动机制初步建立,兵团城镇体系规划、师域城镇体系规划、团域体系规划、城(市)镇总体规划、住宅小区详细规划、连队居民点建设规划和基础设施专项规划编制修编

^①新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴2008[Z].新疆生产建设兵团年鉴社,2008:427.

工作全面展开,规划的科学引导和宏观调控作用不断加强。

根据兵团实际情况,兵团城镇化建设从等级体系目标来看,应该重点发展四个城市,加快建设 38 个中心小城镇,建设和改造 136 个团场小集镇,使大中小城市、建制镇和一般团场(非建制镇)比例恰当、布局合理、基础设施配套、功能完善、规模适度;从城镇发展的规模目标来看,根据兵团目前的人口发展态势,“到 2010 年,兵团城镇化率将会突破 50%,镇区人口达到 138 万多人;到 2020 年,兵团城镇化率将达到 65%以上,镇区人口达到 200 万人左右。按照兵团‘十一五规划’,到 2010 年,兵团的三次产业比例将达到 24:38:38,到 2020 年,三次产业比例将达到 14:44:41,城镇化的产出规模应该达到 65%。”^①

二、提升兵团城镇化发展能力的基本途径

小城镇建设要遵循城镇化发展规律,运用市场机制,要体现“农村工业化,农业现代化,农村城镇化,城乡一体化”的基本精神,因地制宜、因势利导、立足优势、突出特色、规模适度、注重实效,科学确定小城镇的经济布局和市场定位,走集约化的小城镇道路。

(一)提升兵团小城镇发展的措施

1.加强团场小城镇的规划工作。

目前,有些团场建设布局不合理,缺乏商贸集市、绿化、排污等方面的整体考虑,应对现有规划的不合理之处及时进行修编和补充完善。坚持科学规划,既要树立区域统筹、协调发展的观念,又要注意强化城镇综合治理功能的发挥。例如:一六三团、一六四团等团场在搞好团部总体规划和详细规划时,学习和借鉴了许多疆内外村镇规划的经验,总体规划明确了边境团场的风貌特色,详细规划则明确了该团的建筑物总体设计风格。在重新调整和补充完善团场总体规划时,应坚持促进经济发展的原则和经济效益、环境效益、社会效益相统一的原则,按照兵团城镇化发展战略,编制和完善各级城镇发展体系规划和小城镇建设规划,以现有垦区为重点,有计划、分步骤地建设一批规划合理、设施配套、环境优美、经济繁荣的军垦小城镇,形成与兵团城镇发展战略相适应的城镇网络体系。

2.科学定位,突出特色,重点建设。

特色是小城镇的竞争力、生命力所在。兵团小城镇建设要体现军垦特色,根据小城镇分布的地域不同,资源环境不同,特色产业不同,建设有特色的军

^①国民经济和社会发展第十一个五年规划汇编 2007[Z]. 兵团发展和改革委员会,2007:472.

垦小城镇。产业要有特色,建筑要有特色,文化要有特色,要体现“小城镇”的灵魂和魅力。如田园生态型、旅游风光型、边境贸易型等。通过特色建设,加速小城镇内部资源积累,不断增强自身发展能力,提高小城镇知名度、美誉度,从而吸聚更多的外部资源,促进小城镇更快的发展。另外,兵团经济基础薄弱,城镇建设资金有限,加之城镇布局分散,集聚效益低,因此,不宜采取整体推进的城镇化战略,应选择一批经济条件好、区位条件优越、发展潜力大的小城镇重点建设,以点带面,探索适合兵团特有体制和新时期要求的小城镇建设之路。

3. 集聚团场产业,为小城镇建设提供产业支撑。

团场产业集聚是小城镇发展的基础和动力,工业化是推进城镇化的根本动力,第三产业是城镇发展的后续动力。产业兴、城镇旺,产业衰、城镇败。兵团多数城镇因缺少二、三产业的有力支撑,致使城镇有“形”无“魂”,缺乏生机和活力,城镇化进程缓慢。在产业集聚中,选择技术和产业是至关重要的。

团场产业发展的过程,是团场农业产业化和团场工业化不断推进的过程。而实现这个过程的重要条件,就是团场城镇化水平要不断提高,为农业产业化和团场工业化提供发展平台和城镇化服务。没有城镇化,农业产业化、团场工业化就缺乏基础条件;没有农业产业化、团场工业化的发展,城镇化就没有动力。推进农业产业化、团场工业化,必须同步推进团场的城镇化。因此,必须努力形成既能加快农业产业化、团场工业化发展,又能带动团场城镇化建设,一、二、三产有机结合、关联互动,经济社会统筹发展、协调推进的政策体系和工作机制。

兵团的小城镇不能盲目跟风发展高新技术产品和产业,而是要发挥自己的比较优势,突出抓好特色工业经济的发展,加快推进新型工业化进程。要围绕农业产业化和农副产品深加工,大力发展市场前景好、有一定技术含量的劳动密集型企业。可开发小城镇房地产业,拉动团场经济增长,小城镇住宅开发将是城镇建设的重要支点。要让团场经济快速增长,必须加快职工居住条件的改善,加快经济实用住房的建设,同时招商引资建设商业用房。房地产市场开发必定会带动诸多产业的共同发展,充分做到“以房地产生财、以财建镇、以镇发财”,既做到发展小城镇、建设小城镇,又安排大量的就业人员,形成小城镇的经济增长点。要加紧培育特色商品市场,加快第三产业发展。积极发展具有兵团特色的生态旅游农业,推进团场农业产业化和旅游产业的发展。在小城镇的产业集聚或产业选择过程中,一定要舍弃那些高污染、破坏环境和生态的技术和产业,不要为一时之利而留百年之害,贻害子孙。

4. 深化改革,完善团场城镇的行政管理职能。

改革开放以来,团场城镇发展所遇到的一系列问题的根本原因在于:团场城镇的管理体制和运行机制不适应社会主义市场经济发展的客观要求。在管理体制上,政企职能不分,集公共行政管理方式、部队管理方式、企业管理方式于一身;在资产管理上,政资机构不分,团场国有资产产权不清,不能形成有效的激励机制和约束机制;在运行机制上,行政机制与企业经营机制混在一起,行政管理主体代替产权主体,行政管理权代替企业经营自主权。这种管理体制和运行机制已严重制约了团场城镇的发展活力和广大职工的积极性。因此必须创新团场城镇的管理体制和运行机制,实行政资机构分离、政企职能分离。进一步推进小城镇机构干部人事制度改革,创新团场城镇的公共产品供给体制,积极探索在兵团建立和完善与其性质和职能相统一的公共财政体制。兵团垦区的城镇多是地名镇、非建制镇,缺乏具有完全行政能力的权力主体的领导,缺少必要的财税职能,资金来源渠道受阻。兵团的城镇建设资金主要依靠团场税后利润,致使兵团城镇建设严重滞后。兵团城镇职能的残缺,既不利于城镇产业结构的优化、所有制结构的调整,也不利于城镇化进程的加快和城镇经济与社会的协调发展。因此,大力推进兵团的城镇化,亟待解决因管理体制特殊带来的行政管理职能问题,尽快健全兵团城镇的行政管理职能。可以尝试的一种方式建立石河子总场北泉镇这种场镇合一的建制镇,赋予相应的镇政府管理职能。根据事权与财权相统一的原则,在协调理顺市、镇两级财政关系的基础上,合理划分收支范围,逐步实行完善的分税制。做到一级政府、一级财政,建立起稳定、规范的城镇发展激励机制。

5. 合理发展城镇,拓展融资渠道。

无论城镇建设还是管理,都要摒弃传统计划经济的做法,坚持按市场经济规律办事。兵团要经营好城镇,必须在坚持经济效益、社会效益、环境效益三者和谐统一的基础上,把经营城镇的思路贯穿到城镇发展、建设、管理的全过程,从整体上推进城镇经济持续、快速、协调、健康发展。要以全新的理念、市场化的手段,全面提升城镇管理水平;要从熟悉管理农业和农场向建设和管理城镇转变,努力实现城镇管理的观念创新、思路创新、体制创新和工作创新,适应新形势发展的需要;要积极探索适合新疆兵团城镇特点的管理模式和管理方法。在市场经济条件下,小城镇建设必须走市场化道路,充分发挥市场机制,通过的政策鼓励和资金引导,调动社会各方面投资的积极性,形成多元化的小城镇投融资体制。垦区小城镇要从土地经营入手逐步扩大城镇经营范围,还可引进鼓励外资和民间资本投资经营小城镇的赢利性服务。要鼓励

体制创新,建立健全投资主体多元化的投资体制,由兵团单一投入向国家、兵团、企业、外资、职工等投资主体多元化发展,促进多元化的投资主体参与小城镇基础设施建设和管理,从根本上解决建设资金不足的问题,推进小城镇健康发展。同时,也应制定有利于城镇建设的相关制度和政策,保障小城镇建设的有序进行。

6. 节约资源,保护生态,坚持走可持续发展之路。

小城镇建设必须坚持可持续发展的思想,努力促进经济效益、社会效益和生态效益的协调统一。一是把加强规划作为可持续发展小城镇的前提。一方面要把小城镇生态环境的容量和生态系统的承载力作为制订城镇规划的依据;另一方面要把维护生态系统的平衡作为制订城镇规划的目标。二是把城镇基础设施建设作为可持续发展的重点。以供水、供电、城镇绿化、马路交通网络建设为中心,完善城镇基础设施建设的各种机制,形成多元化的融资渠道,促进基础设施建设的全面协调发展。三是把生态经济作为可持续发展的主题,努力构建小城镇生态经济的基本框架,积极培育生态产业。生态环境是小城镇吸引投资、发展经济得天独厚的优势,一旦生态环境受到破坏,小城镇经济就失去了发展的基础。因此,必须以提高居民生活质量为中心,用生态观念指导小城镇建设。规模要合理,总体布局应符合生态要求,小城镇周围要大力发展生态农业、绿色农业,要做好污水、垃圾的处理工作和加工业的污染源控制等综合整治,美化小城镇环境。特别是对所处环境恶劣的沙漠边缘和边境地带的小城镇,要防止生态退化,保护生态环境。四是把环境保护作为可持续发展的基本条件。坚持资源的节约利用和生态环境的保护,构筑人与自然的和谐关系,建设生态绿洲田园小城镇。五是营造文化生态环境,积极稳妥地推进兵团城镇化建设。尊重军垦历史,弘扬军垦文化,充分发掘出展现自己城镇特色的历史文脉,使其得以延续发展。从各团场城镇发展的地域经济、历史、文化出发,把握人文建设的基调,突出独特的塞外风情、地方特色,将会使兵团小城镇的人居环境呈现更强的家园性和更多的凝聚性,情景交融、和谐归属,从而有利于其经济开发建设和自然环境、文化建设的可持续发展。

总之,要努力提高兵团的城镇化水平,以便更好地发挥对垦区经济、文化的辐射和带动作用。初步形成以城市和师部城区为中心、中心团场城镇为依托、与自治区城镇互为补充、具有兵团特色的城镇体系,使屯垦戍边事业发生战略转变,戍边载体由农牧团场转变为小城镇,主体由农业职工转变为城镇的企业职工。

(二)提升兵团新建城市发展能力的基本战略

1. 准确的城市定位战略。

“所谓城市定位,就是指城市为了实现最大化收益,根据自身条件、竞争环境、消费需求等及其动态变化,确定自身各方面发展的目标、占据的空间、扮演的角色、竞争的位置。”^①城市定位是引导城市发展的指南针,是谋划城市中长期发展必须解答的重大课题。城市的科学定位是提升竞争力的途径,对于一个城市的稳定、快速和可持续发展具有重要意义。

例如,图木舒克市城市化建设。以城市化促进工业化发展,建设完成图木舒克市水源地续建项目、工业园区基础设施建设、城网工程、图木舒克市到巴楚县火车站公路等重要项目。以城市建设投资公司为龙头,加大市场化力度,盘活用好各类城市资产,广泛吸引外资和民间资本参与城市建设与经营。创新公用事业管理,全方位、多途径推进城市资产优化配置与整合。坚持以人为本,围绕强化和完善城市功能,进一步拓展城市发展空间,提升城市品位,突出城市特色,增强城市对经济社会发展的辐射带动能力,推进城市化与新型工业化建设相适应。

兵团新建城市要遵循城市发展规律,全面分析自身区位条件、资源禀赋、历史文脉,确定自身最优的功能定位或发展空间,最充分利用和最佳配置城市内外的环境和资源,最准确地把握机遇和应对挑战。打造最具特色的城市形象,最大化地创造财富和提升城市发展能力。

2. 完善行政机关职能,发挥行政推动作用。

城市建设离不开行政机关的参与和引导,行政管理能力集中体现在其管理效率上,良好的行政机关形象、合理清晰的管理政策、公开透明的法制环境、诚实和注重绩效的办事风格等都是行政机关管理能力的具体体现。兵团新建城市不同于地方城镇,不是在历史的长河中自然发展形成的,而是依靠行政手段启动,属于外源发展模式,其形成的主要动力是受到行政力量的推动,是“师市一体化”。因此,行政机关对城市的经济社会发展起到极为关键的作用。

由于建市之初的特殊背景,新建城市存在事权和财权不统一、不对称问题,行政职能亟待理顺和完善,如金融保险、财政税收、执法监督和旅游服务管理等各项职能尚需与地方政府衔接、调整。行政组织机构尚不健全,行政职能尚不完善,以及管理和经营城市的经验欠缺,影响了职能的有效发挥。因

^①数据来源:兵团农一师阿拉尔市经济社会发展情况汇报。

此,要完善行政机关职能,加强行政机构的设置,按照“小政府、大社会、大服务”的方针搭建好行政机构,建立一支高效、精干的服务型管理部门,提高行政机关的管理水平。

3. 营造积极健康的文化环境,加快文化产业发展。

文化是一个城市的灵魂和血脉。在新的历史时期,以文化力量凝聚人心,推动城市发展,以文化品位塑造城市形象,提升竞争能力,已经成为中国城市管理者手中的一件法宝。

兵团新建城市要充分发挥独有的以兵团精神为背景的文化优势,挖掘和传承历史文化资源,加快完善文化基础设施,大力发展文化产业,提升城市的文化内涵。要突出城市文化特色,营造宽松自由、兼收并蓄、尊重知识和人才、激励创新的文化氛围。

4. 健全和改革投融资体制,扩大投融资渠道。

新建城市要紧紧抓住西部大开发的历史机遇,用足用够中央、自治区和兵团关于土地、矿产、税收、人才、引资等方面的优惠政策,同时着力健全和改善投融资环境,为师市经济的快速发展创造条件;要充分利用互联网、广播、电视、报纸等新闻媒体以及会展等手段和形式招商引资,加大招商引资的力度。

5. 建立学习型城市,科教兴市。

高素质的人才是提高城市发展能力的重要保证,竞争的动力来源于创新,而创新能力的大小是与人的素质直接相关的,为此,新建城市行政机关要加大对科教投入。在对人才的利用上要彻底转变观念,摒弃传统文化中某些不利于人才潜能发挥的评价标准和落后习惯,营造宽松自由的文化氛围,加快建立与创业者的贡献相对称的经济激励制度,吸引优秀人才并有效地刺激他们的创新和创业热情。要继续把教育放在优先发展的地位,建立健全人才引进和使用机制,加大人才的引进力度。要深化科技体制改革,建立优势科技创新体系。

6. 加强区域合作,实现共同发展。

兵团城市是在兵团经济社会发展基础上建立起来的城市,是中国的一种特殊城市类型,作为新疆维吾尔自治区的重要组成部分,其经济社会活动与全疆融为一体,密不可分。同时,由于长期以来兵团经济发展与地方经济发展在组织管理方面具有不一致性,使城市发展具有多重区域动力类型。因此,兵团新建城市的发展要协调周边城镇,发挥外部发展环境优势。要统筹考虑“市域”和“师域”双重腹地影响,发挥双重腹地的支撑作用。城市未来发展应淡化

行政边界,注重与周边地区协调发展。兵地之间应根据各自的比较优势,打破兵地界限和地方保护主义,避免产业同构、重复投资和过度竞争,采取共同开发、资源共享、企业集团的强强联合等融合式发展方式共同推进区域经济持续快速发展,实现经济同向增长。

7. 优化城市环境,树立良好城市形象。

随着城市的发展,人们越来越注重一个城市的居住环境。人居环境质量也就成了影响城市竞争力的一个重要因素,它代表了一个国家社会、经济、科技的发展水平,也体现了对人的关怀和以人为本的观念。城市形象是城市内在素质和文化内涵在城市外部形态上的直观反映,是该城市有别于其他城市的深刻印象。城市形象还是一个城市文明程度的象征,是重要的投资环境,依托城市形象建设,全面实现城市经济社会发展目标,是面向 21 世纪建设现代化文明城市的必然选择。

8. 统筹城市团场协调发展,加快城镇化进程。

实施城市带动战略,面向国内外开放规划设计市场,积极引进科学先进的规划理念和方法,通过国际招标的方式对城市总体规划进行修编,突出独具特色的城市定位,并打造与周边城市协调互补的城市竞争力,促进生产要素和生活要素聚集,扩大生产需求和消费需求,为招商引资和人才聚集提供载体,发挥城市在“一主两翼”经济布局中的引领、示范和带动作用。把城镇化建设作为屯垦戍边新型团场建设的重点来抓,继续完成部分团场总规修编以及专项规划的审批工作,实施团场小城镇道路、供热、供排水等项目建设;做好连队布局调整,团部周边连队居民点逐步向团部集中,偏远连队居民逐步向职工居住区集中,改善基础条件,进一步增强团场的聚集能力,推进城市、团场经济一体化建设。比如,农十二师一〇四团场紧紧抓住城乡一体化发展的机遇,不断拓宽适应现代城乡结合的房地产市场开发渠道。

(三)加快推进中心团场城镇化发展

兵团城镇体系是由中等城市、小城市、农牧团场中心小城镇、农牧团场一般小城镇四个层次组成,主要指兵团管辖的城市、建制镇以及农牧团场团部集政治、经济、文化为中心的非建制镇所在地。农牧团场垦区中心城镇是农牧团场小城镇中那些基础设施条件较好,具有适度的人口和用地规模的中心城镇,其任务主要是为农牧团场富余劳动力转移提供市场空间,为全面实现团场现代化、工业化奠定基础。

中心团场的建立既是兵团发展过程中实施的一个重大战略部署,又是兵团体制改革中的一个新生事物,更是兵团适应市场经济新形势进行规模化经

营、集约化发展的一次有益尝试。建设中心团场,目的就在于提高团场的城镇化水平,通过团场的城镇化,加强基础设施建设,提高团场公共服务水平。而像一些经济政治文化发展较好,比较具备建镇的较好环境与条件的中心团场则可以适度扩大规模,加快农业产业化、新型工业化发展,抓住小城镇发展的良好机遇,逐步建立工、农、交、建、商齐备,行政、文教、卫生等社会职能齐全的小城市。例如农八师石河子市下辖的一三三中心团场,农六师五家渠下辖的奇台中心团场,农五师八十九团等,逐步具备在低层次上发展小城市的客观条件和经济实力。

这些团场发展小城市要坚持组织引导、市场运作、科学规划、合理布局、重点突破、梯次推进、因地制宜、分类指导的指导思想,以师部和中心城镇建设为重点,走团场社区、市场建设和城镇发展“三位一体”的路子,加快自身团场小城镇建设;提高城镇对团场富余劳动力的吸纳能力;深化体制改革,为团场小城镇发展提供制度保证;以人为本,和谐发展,增强小城镇的可持续发展能力,创建人与自然和谐发展的城镇生态环境。

(四)提升兵团边境团场城镇发展能力

兵团有 58 个边境团场,占兵团团场总数的 33%,其中一线边境团场 38 个,二线边境团场 20 个。边境团场总人口 43.3 万人,占兵团团场总人口的 23.6%。边境团场分布在沿边境线的 26 个边境县、市内,守卫边境线总长 2019 公里,占全新疆边境线的 37.4%。张丽君在《毗邻中外边境城市功能互动研究》中认为“边境城镇的主要功能体现为:口岸交通功能、商品集散地功能、贸易中转功能、加工出口功能、文化传播功能和旅游服务功能等等”。^①兵团 58 个边境团场城镇的建设不仅具有政治和军事功能,还有经济、社会、文化等社会功能。随着西部大开发的不断深化,适应以人为本,树立科学发展观,建立和谐新疆的要求,边境团场不仅要实现稳定戍边,更需要加快发展,因此,应该在新的历史条件下重新审视边境团场城镇的功能定位,更好地保证边境团场神圣使命的完成。

1. 招商引资、推动工业发展是推动边境团场城镇化发展的强大动力。

招商引资、推动工业发展是推动边境团场城镇化发展的强大动力。边境团场应紧紧抓住“外资西进、内资西移”,劳动密集型产业大量向西部转移的大好机遇,切实加大招商引资的力度。深入研究产业发展走向和产业转移,主动跟踪资本流动和产业重组新趋向,制定产业链招商、优势资源招商的新机制

^①张丽君.毗邻中外边境城市功能互动研究[M].北京:中国经济出版社,2006.

和新措施。要充分利用好乌洽会、西洽会等商贸洽谈会,大力宣传边境团场的资源优势、地缘优势,营造招商、引商、重商、亲商、爱商、护商的良好氛围。要通过以存量引增量,以市场换资金、以资源换项目,“不求所有,但求所在”,吸引区外有实力的各类投资者到边境团场来投资,以此加快兵团边境团场城镇化发展。

2. 突出边疆团场特色调整农产品结构,促进边境团场经济发展,为推动边境团场城镇化发展奠定基础。

(1) 北疆边疆团场要继续大力发展特色种植养殖业,在巩固粮、油、糖等传统作物种植优势的基础上,扩大香料、打瓜籽、中草药等特色作物种植规模,加快红提葡萄、番茄、红花、枸杞等红色产业基地,杂交制种基地和有机食品基地建设,尽快形成规模生产经营,争创名牌产品,稳定占领疆内外市场。充分利用自然水面,大力发展特种水产养殖业。

(2) 边疆团场毗邻城镇的要依托城镇大力发展城郊经济。重点是发展以温室大棚蔬菜、花卉、食用菌生产为主的特色果蔬园艺业和肉、蛋、奶等副食品产品,使其成为边境团场经济发展和城镇化发展的重要支柱。

3. 加大对边境团场财政支持力度,为推动边境团场城镇化发展提供保障。

边境团场特殊的戍边政治职能,决定了边境团场在城镇发展中面临着比一般团场城镇化更大更多的困难和问题,而资金筹措困难,是这些困难和问题中的核心因素。特殊条件决定了边境团场城镇建设应采取不同于地方、不同于兵团的一般做法,应制订更加优惠的政策、投资倾斜政策支持边境团场尤其是贫困边境团场的发展。边境团场城镇的空间布局和建设多是从政治角度考虑,选择在自然环境条件恶劣、经济上相对封闭、交通不便的地区,农业生产处于高负债经营状态。虽然部分团场紧靠边境线,并设有边境口岸,但与边境团场接壤的国家大多是相对贫困的发展中国家,边境贸易互补性不强,年货物吞吐量小,不能形成规模效益,经济上不能发挥互补效应。特殊条件决定了边境团场建设主要靠国家财政补贴和兵团、师局的经营性补贴维持,团场本身根本没有积累来建设小城镇。

4. 建立中亚农产品市场信息网络平台,为提升边境团场城镇化发展能力提供契机。

兵团毗邻多个中亚国家,处在我国向西开放的最前沿,并且又是一个农业大区,而我们的邻居中亚诸国也大都是大宗农产品生产和消费地区。针对中亚农产品市场需求建立专门的信息网络平台,对促进边境团场农产品对外贸易有着举足轻重的作用。边境团场要培养一支专业化信息管理人才队伍,

建立中亚农产品市场信息发布中心,开辟电话网、广播电台网、有线电视网、电子商务网、期货交易网等多种形式的中亚农产品市场信息体系,构建一个服务功能齐全的网络平台。这个网络信息平台要研究中亚诸国的贸易政策、海关与税收制度、境外投资政策,分析中亚农产品贸易发展的趋势,搜集、整理并发布中亚诸国农产品价格信息,分析中亚诸国农产品市场需要状况并发布指导性意见。兵团要站在中国向俄罗斯及中亚对外开放的最前沿,通过建立信息平台,促进自身对外贸易,加快自身经济发展,提升城镇化发展能力。

5. 改革管理体制,争取国家对边境团场的政策支持,积极推进城镇化发展。

兵团作为党、政、军、企统一的特殊集团,实行亦兵亦民、劳武结合的管理体制,承担着屯垦戍边的特殊职能,更多地承担着兵团屯垦戍边使命中戍边职责的58个边境团场,其功能属性又有别于整个兵团的特殊性,更多地表现为保卫边防、维护国家边境安全的职能。要结合实际,灵活变通地探索自身改革的道路和方向,建立起一套灵活的行之有效的体制,并且不致使戍边体制和经济建设体制在行使各自职责时相互碰撞,能适时抓住机遇,发展壮大自己的经济实力。

兵团要争取国家对兵团边境团场的政策支持,用足用好国家政策,以积极推进城镇化发展进程。同时要加强与国务院各部委以及自治区有关部门的协调联系,争取在政策、项目、资金等方面的支持。特别是要争取在农业生产、基地建设、团场基础设施建设、防震减灾等方面的中央财政支持。同时结合国家在基础设施建设、社会公共服务,资源开发利用、生态环境保护等方面的重点投入以及对新疆棉、糖等优势农产品基地建设的支持,加大向国家各部门衔接工作的力度,争取国家投入逐年增加,使各项政策得到切实落实,使重大项目投资取得突破性进展。争取国家对事关边境团场经济社会发展全局的重要基础设施、社会事业和事关农牧团场职工群众切身利益的公益性项目的支持,为加快推进边境团场城镇化进程奠定坚实的基础。

第六章 新疆兵团事业发展的人力资源保证

在兵团这样一个特殊的地区、特殊的组织当中,人力资源是其发展的原动力。兵团人力资源的素质决定着兵团事业发展的速度、规模和质量。在全面贯彻落实科学发展观、积极构建社会主义和谐社会的新时期,进一步突出“以人为本”思想,加强职工队伍建设,是兵团进一步处理好屯垦和戍边、特殊管理体制和市场体制、兵团和地方这三个重大关系,更好地发挥建设大军、中流砥柱、铜墙铁壁这三大作用,更好地履行屯垦戍边历史使命的基本保证。

第一节 新疆兵团人力资源概述

在工业化时代,人力资源已经成为经济发展的关键因素和首位资源。人力资源开发已成为具有时代意义的重要课题,任何一个国家和地区的发展,必须把人力资源摆在战略高度。

一、人力资源与兵团人力资源

人力资源是指一个国家或地区在特定的时间、空间里,能够推动整个国家或地区经济和社会发展的具有劳动能力的人员的总和。人力资源是一种特殊资源,具有不可替代性、高增值性和能动性的特点。人力资源具有量与质的规定性,量指的是具有劳动能力的人口数量,质是指经济活动人口具有的体质、文化知识和劳动技能水平。一般说来,一定数量的人力资源是社会生产的必要先决条件。而在现代科学技术快速发展的条件下,经济发展主要靠经济活动人口素质的提高。随着生产中广泛应用现代科学技术,人力资源的质量在经济发展中将起着愈来愈重要的作用。

新疆是中国 21 世纪重点开发地区,是中国西北边疆的战略屏障。而兵团是新疆的重要组成部分,是新疆经济建设的重要力量,是新疆社会稳定和边防巩固的重要保证。兵团为新疆的繁荣发展、民族团结和社会稳定作出了不可磨灭的贡献。兵团自成立之日起经历了撤销、恢复、重建以及蓬勃发展的阶段。它发展所依靠的人力资源指的是一定时期内能够推动兵团发展的具有劳动能力的人员的总和。

笔者认为,兵团的人力资源主要指的是兵团职工队伍,另外包括外来常

住人口、待业人口、就学人口、服役人口等等。这些人口拓宽了新疆的生存空间,提高了新疆的资源环境承载能力,对新疆社会发展起到重要的推动作用。

二、人力资源开发与兵团事业发展的关系

大力实施人才强兵团战略,为兵团大开发提供增长动力和技术、人才保障。

(一)新疆兵团的发展离不开量大、质优的人力资源

新疆正跨入由资源大区向经济强区转变的战略机遇期,将成为 21 世纪中国经济高速增长的重要支点,兵团也因而成为新疆经济发展的重要组成部分而备受关注。虽然改革开放以来,兵团经济在纵向上有了较大的发展,但是在横向上比较,兵团目前的经济发展状况是远远不及内地发达地区的。究其原因非常复杂,既有历史原因又有现实原因,既有主观原因又有客观原因。归根到底,还是由于人力资源的开发利用落后于发达地区。因为人力资源的开发难度远远大于自然资源开发,成本相对高昂,成本与收益不对称。自然资源以物化形式表现出价值,开发时间短、收效快、效益“眼见为实”。考察人力资源的开发不仅需要大量的物质资源,而且需要极大的耐心等待人力资源投资效益的凸现。表面上看,地区之间差异由自然资源和物质资源造成,但最根本的是由地区间人力资源的差异造成的,因此人力资源开发利用决定了其他资源要素发挥的效率。

20 世纪 90 年代兵团人才外流严重,优秀人才与中青年骨干不断涌向东南沿海经济发达地区,造成“孔雀东南飞”的现象。由于东西部经济发展不平衡,在市场经济条件下,兵团原本就十分缺乏的人才、资金还向发达地区流失,这将严重制约兵团的发展。而东南沿海经济发达地区之所以能够吸引人才是因为那些地区为人才的自我实现提供了一个相对适应的公平、平等的竞争环境。同样,新疆兵团要高度重视人力资源的开发和利用,为新疆兵团人才价值的自我实现提供一个相适应的公平、平等的竞争环境。否则不仅在一个占祖国 1/6 的国土面积上谈发展是空想,而且连维持人自身的生存都可能成为空想。所以,在新时期积极响应国家的西部大开发战略、人才强国战略和可持续发展战略,要想建立一个富裕、民主、文明、和谐的兵团,需要稳定知识分子队伍,吸引人才到兵团来,抓住机遇,改革原有的人才管理体制与方法,为知识分子实现自我价值提供自由发挥的空间。“重视人才资源开发,汇聚和招揽大批知识型、科技型、创新型人才,是兵团在西部开发中提高竞争力,赢得主动权,实现大发展的重要条件和必然选择,是兵团事业发展的‘重中

之重’”。^①

(二) 人力资源是新疆兵团发展的原动力

在人类所拥有的诸多资源中,人力资源是最宝贵的。同样,在兵团所拥有的诸多资源中,人力资源也是最宝贵的。纵观兵团的人员,开始是从中国人民解放军第一野战军的第一兵团和第二十二兵团转业而来的。而后,兵团在较短的时间内,有计划、有目的、有秩序地聚集了较大数量和较高质量的人口及人力资源,有力地推动了兵团的经济、政治、文化和社会建设。

大量的移民加强了兵团和内地的经济文化交流,提高了兵团人口整体科学文化水平。兵团人民对兵团和新疆的经济开发起到了重要的推动作用。自国家实施西部大开发战略以来,兵团确立了“发展壮大兵团,致富职工群众”的工作目标,按照自治区的优势资源转换战略,结合兵团实际,组织实施了结构优化、外向带动、科教兴兵团、可持续发展四个战略,提出了“深化改革、扩大开放;统筹规划、突出重点;体现特色、注重实效”的西部大开发战略指导方针和“服从一个大局,参与三大建设,实施四大工程,集中力量做大一个垦区”(即服从国家和自治区开发建设的工作大局,强化区域经济和融合发展意识,积极参与自治区大规模的生态治理、立体交通和大型水利工程建设,突出抓好大规模节水灌溉、边境团场基础设施建设、特色农业和垦区城镇化建设,集中做大石河子垦区)的工作部署,制定了一系列政策措施,在实施过程中已经初见成效。经过几年的努力,兵团的经济总量、结构、效益和职工收入都上了一个新的台阶。

近年来,兵团深化改革,加大农业投入,实施科教兴农,在工业发展上注重加强企业技术改造,强化企业管理,提高经济效益,使大多数工业企业的技术设备、产品质量和经济效益达到全国同等企业中等以上的水平。兵团第三产业也发展很快,在繁荣商贸流通的基础上,大力发展旅游、信息咨询、保险、房地产业等。目前兵团已建立了比较完整的国民经济体系。兵团的开发建设促进了新疆现代工业和农业的发展,兵团的经济发展在新疆举足轻重。

2000年以来,兵团人坚持全心全意为各族人民服务的宗旨,在科技、教育、文化、卫生、体育各领域为新疆社会经济的发展提供了大量的人力、物力和财力,大大促进了新疆经济社会的发展。科技、教育、文化、卫生、体育等各项社会事业也都有了新的发展。由此可见,稳定可靠的人力资源有效地保证了兵团经济社会的发展,是兵团事业发展的原动力。

^①张振华. 新疆生产建设兵团全面建设小康社会研究[M]. 乌鲁木齐:新疆人民出版社,2006:179.

第二节 兵团职工队伍与兵团人力资源的关系

谈到兵团人力资源有必要讲一下兵团的职工队伍,在这里将兵团职工队伍与兵团人力资源的关系理清将有助于下文谈兵团人力资源开发问题。

一、兵团职工队伍的历史变迁

兵团职工队伍的历史变迁是一个从无到有,从少到多,构成从单一到多元的发展壮大过程。兵团成立半个多世纪以来,几代军垦战士忠实地履行着党和国家所赋予的屯垦戍边历史使命,以党、政、军、企合一的形式承担着生产队、工作队、战斗队三大战略任务,成为一支不穿军装、不拿军饷、永不复员的特殊部队,为新疆的经济发展、社会稳定作出了不可磨灭的历史贡献。兵团农牧团场职工队伍构成的变化与兵团事业的发展紧密相连。

(一)新疆兵团建立时期第一代职工队伍状况

1949年4月21日,毛泽东主席和朱德总司令发布《向全国进军的命令》。中央军委决定,将华北野战军第十八兵团、十九兵团调归第一野战军指挥,第一野战军所属第一军、二军、七军编为第一兵团;第三军、四军、六军编为第二兵团。

1949年12月25日,中央军委针对新疆军区发布了《关于1950年军队参加生产建设工作的指示》,动员全军开展大生产运动,从根本上解决粮饷问题。根据这一指示,1950年1月,新疆军区动员所部19.3万人,其中除20%为机关业务和担任警备任务的部队外,其余80%投入农业和工业生产。1954年10月,生产部队集体成建制的转业为新疆军区生产建设兵团。新中国成立以来,针对新疆较为偏远落后、缺乏高素质人才的困难,国家还通过分配、调动和鼓励内地80多万知识分子和专业技术人员到新疆工作,为工业、农业、教育、文化、科学研究、医疗卫生等行业输送了大批大学毕业生、科学技术人员及高学历的专门人才。这些专门人才的相当一部分分配到了兵团,为兵团的现代化建设事业作出了杰出的贡献。

(二)成立和建设正规化国营农场时期职工队伍状况

1954~1957年是兵团成立和建设正规化国营农场阶段。为适应兵团事业的发展,1954年兵团接收山东支边青年6531人,1955年招收河北、河南、四川、江苏、上海等省市初高中毕业生和支边青年3800人;1956年接收河南支边青壮年5.5万人,招收四川、广东、江苏等省知识青年4900人;三年来安排刑满就业人员2.6万余人。这一时期,随着职工队伍的不断扩大,年龄结构和

文化程度有了明显的变化。

1958~1960年,是兵团事业大发展的时期。这时,兵团工农业生产发展规模是新疆农垦发展史上最快的3年。按照国家的计划安排,1959~1961年,新疆兵团接收和安置内地支边青壮年和家属近10万人。在此期间,兵团又接收和安置了自治区分配的江苏、湖北、河南三省的支边青壮年和家属5万多人。

从1963年开始,中央调来大批现役军人、干部、城市知识青年、数十万转业官兵,为兵团增加了新鲜血液,注入了发展活力。1963年7月至1966年10月,“经中共中央和国务院批准,兵团接收和安置了内地城市支边青年12.67万人,包括上海知青9.7048万人,北京知青440人,天津知青7900人,武汉知青7900人,江苏知青2900人,浙江知青4800人,其他知青1752人。”^①

20世纪50年代以后,数量较大且具有一定文化知识、掌握现代科学技术和生产技能的移民,从某种程度上改善了新疆人口的整体知识结构,提高了人口的文化素质。

(三)“文化大革命”和兵团体制撤销时期兵团职工队伍状况

“文化大革命”期间,兵团事业受到严重挫折。生产连年下降,财务连年亏损,经济几乎处于崩溃边缘,这一时期兵团各农牧团场仍接受了疆外上万名城镇青年。1975年4月20日,中共中央、中央军委批转了新疆维吾尔自治区党委和军区党委关于改革兵团体制的报告,撤销兵团和各师番号,兵团的农牧团场和工矿企业全部移交当地政府。5月24日,新疆维吾尔自治区成立农垦总局,主管国营农场的业务工作。11个地、州也相继成立了农垦局,主管地、州范围内农牧团场的工作。

(四)改革开放之后兵团职工队伍状况

1978年2月,国务院决定新疆农垦总局改由国务院主管部和自治区双重领导,国家建设投资和农场所需主要物资由国务院主管部直接供应,新疆农垦事业渐有起色。

党的十一届三中全会以后,新疆农垦事业恢复了生机。1981年,兵团连续11年亏损的局面得到扭转,总人口达到221万,国有企业职工总数达到88.56万人。1981年12月3日,根据中央精神,兵团恢复建制。1981年兵团恢复时拥有221万人,其中职工92.5万人;恢复建制后的兵团,事业开始振兴。经济向超历史、超计划、超上年的“三超”目标发展。但因“文化大革命”后国家调整政策,许多职工通过知青转点、顶替,工作调动、退职等途径,先后有8.55

^①50年影响兵团的50件事[J].兵团建设,2004(9~10):56.

万人返回原籍,其中因顶替或转点返回原籍的有 3.55 万人。

到了 1990 年,兵团国民经济和社会发展在国家实行计划单列,为兵团经济发展创造了良好的外部环境。但兵团职工人数总量还是呈逐年减少的态势。“1995 年末兵团职工人数为 93.36 万人,2001 年职工总数则下降到 76.6 万人,其中在岗职工 68.79 万人,离岗仍保留劳动关系的职工 7.97 万人。职工人数 6 年累计减少 16.6 万人,下降 17.8%,平均每年递减 3.2%。”^①由于职工总量的下降,兵团事业发展也遇到挫折。

(五)当前兵团职工队伍状况

随着改革开放的不断深化,兵团事业大踏步前进,兵团现有 14 个师(垦区),175 个农牧团场,四千多个工业、建筑、运输、商业企业,有健全的科研、教育、文化、卫生、体育、金融、保险等社会事业和司法机构。兵团从上个世纪 90 年代初开始在河南、甘肃等贫困地区招收了一大批移民,他们进工厂、经商、经营服务业,与新疆本地人员也进行了有效的融合,并逐渐扩充着兵团就业人员队伍。到了新千年,兵团就业人员总数出现了机械性的增长。

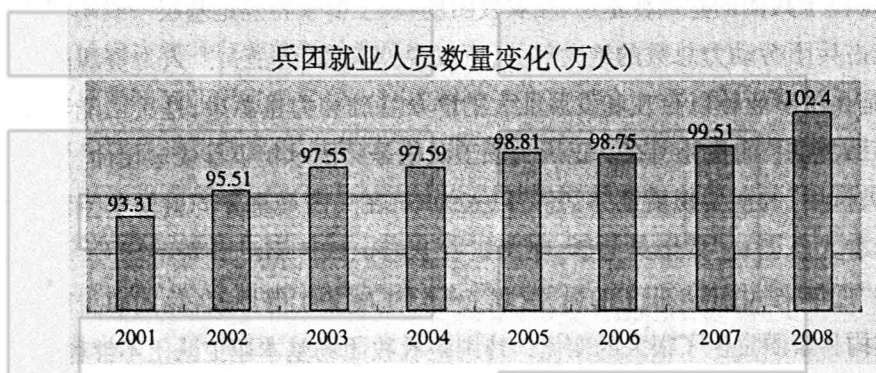


图 6-1 2001~2008 年兵团就业人员数量变化

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴(2009)北京:中国统计出版社,2009.

由上图可知,兵团从 2001 年到 2008 年,就业人员数量一直呈上升趋势。虽然到 2006 年,就业人数与上年相比有稍许下降,但是到 2008 年,兵团总人口达到 257.31 万人。其中从业人员 102.40 万人,比 2007 年末 99.51 万人的就业人员数增长 2.9%^②。与前五年年末的就业人员数相比,是一直在上升的。这说明兵团的就业队伍一直在扩大,人力资源数量也得到一定程度的补充。

^①闫海燕,于成祥.兵团职工队伍变化及成因[J].农村改革与发展.2003,(1).

^②新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴 2009[Z].北京:中国统计出版社.2009:7.

近几年来,兵团职工队伍建设逐步扩大,职工队伍总数发展到历史最高峰。兵团深入贯彻科学发展观,加强屯垦戍边,与地方大力发展融合经济,各师、团场积极和地方开展多层次、多渠道、多形式的联营和协作,建立起经济联合体 87 个,联合项目达 200 多个,有力地促进了自治区经济结构的调整 and 人民群众生活水平的提高。“2008 年兵团城镇居民人均可支配收入 11836 元,实际增长 12.5%。团场农牧工家庭人均纯收入 6771 元,实际增长 9.3%。在岗职工工资总额 138.66 亿元,比上年增长 18.6%,在岗职工平均工资 18772 元,比上年增长 2500 元,增长 6.8%”^①。

二、兵团职工队伍是兵团人力资源的主要组成部分

(一)兵团人力资源的主体是兵团职工队伍

兵团人力资源的主体是兵团职工队伍,而兵团职工队伍是兵团人力资源的主要组成部分。兵团人作为履行屯垦戍边历史使命的一个整体,既包括国有农牧团场和工交建商企业的职工群众和党员干部,也包括机关事业单位的职工群众和党员干部,还包括新经济组织和新社会组织中的职工群众和党员干部。由于兵团的基础在基层、在农牧团场,职工群众特别是基层一线的职工群众占兵团劳动力总数的绝大部分,所以说,职工队伍是兵团人力资源的主体,是兵团事业赖以存在和发展壮大的群众基础和力量源泉,是兵团能够发挥“三大作用”的优势所在。正因为职工队伍是兵团承担屯垦戍边使命、发挥“三大作用”的重要物质载体,坚持以人为本,在兵团最重要的就是坚持以职工为本。

“近年来,由于老职工的退休、职工子女进城务工等原因,兵团职工队伍的结构和素质发生了很大的变化,特别是农牧团场基本职工队伍不够稳定,新职工逐步成为职工队伍的主体”。^②兵团新职工队伍的主体是兵团第二、三代子女在兵团就业承包土地和内地部分农民工在兵团定居加入新职工队伍,其中内地农民工及政策性招收逐渐成为兵团新职工的主要来源和农牧团场连队承包土地的骨干力量。

兵团新职工的集体观念扎根意识、纪律意识、奉献精神、屯垦戍边的使命意识等与老一辈军垦战士相比还是有一定差距,而且从履行屯垦戍边的使命出发,这些思想意识和品格不仅需要,而且应当不断加强。因此,兵团党委提出,在新时期,建设屯垦戍边新型团场的过程中,要建立一支结构合理、数量

^①新疆生产建设兵团统计年鉴 2009[Z].北京:中国统计出版社,2009:7.

^②徐丽,严晓荣.如何稳定职工队伍和发挥他们的创造性[M].五家渠:新疆生产建设兵团出版社,2008:153.

足够、相对稳定、素质较高的职工队伍,不断提高职工的思想政治素质、经营管理素质以及军事素质和身体素质,提高兵团的凝聚力和战斗力,确保兵团始终成为“稳疆兴疆、富民固边”的坚强柱石和坚固堡垒。

(二)兵团职工队伍是发展兵团屯垦戍边事业的主力军

50年屯垦戍边的历史告诉我们:必须加强基层建设,建设一支数量足够、相对稳定、素质较高的职工队伍,这是兵团屯垦戍边事业的组织基础。兵团的基础在基层,主要载体是团场,最基本的依靠力量是广大职工群众。兵团履行屯垦戍边使命,一刻也离不开高素质的职工队伍。兵团作为肩负着屯垦和戍边双重任务的特殊组织,其屯垦效能的高低决定着戍边的经济基础。兵团自成立以来就致力于建设现代农业,在不断探索、不断总结、不断进步的发展历程中形成了比较完善的现代农业体系,其农业机械化、信息化、自动化水平均位居全国前列。但随着兵团现代农业的进一步发展,对人力资源提出了更高的要求,如何开发农牧团场人力资源已成为兵团全面建设现代农业最紧迫的问题之一。在建设现代农业背景下,探索适合兵团农牧团场人力资源的开发模式和人才培养机制,对增加兵团职工收入,促进兵团经济发展,最终提高屯垦戍边效能有着重要的意义。

兵团职工队伍也是发展兵团屯垦戍边事业的主力军,是体现兵团人综合素质和维稳戍边能力的基本群体,是承担屯垦戍边历史使命的根本依靠力量。以胡锦涛总书记为核心的党中央领导集体对新疆生产建设兵团寄予厚望,多次到新疆和兵团考察工作并作出指示,强调兵团要“发挥三大作用”、“处理好三大关系”。中央高度重视兵团,支持兵团发展壮大,是因为兵团在“稳疆兴疆、富民固边”战略中发挥着其他组织无法替代的重要作用,因为兵团有一支拉得出、打得赢、干得好、具有兵团精神、能够担负起屯垦戍边使命的高素质职工队伍。

第三节 兵团人力资源开发现状及存在的问题

兵团职工队伍是兵团人力资源的主要组成部分,回顾兵团职工建设队伍发展历程,可以看出兵团职工队伍在兵团发展史上起到过重要作用。兵团早期的职工队伍也为兵团发展壮大奠定了坚实的基础,促进了兵团的科技进步和经济发展,反过来,兵团的发展也为人力资源创造了施展才干的大舞台。但是改革开放以来,兵团人力资源开发的速度滞后于经济社会的发展,人力资源的整体质量也亟待提高,现阶段人力资源开发问题逐步成为兵团发展要解

决的问题之一。

一、兵团人力资源开发基本现状

(一)兵团人力资源构成及分布现状

1. 兵团人力资源年龄构成现状。

“从年龄上看,2006年离退休人员和60岁以上的老年人口达59万人,占兵团总人口的23%。”^①离退休人员和60岁以上的老年人口占总人口的比例过高。第一代移民年龄老化,50至60年代的大部分移民已退休或到了退休年龄,每年退出劳动队伍的人力资源数量较大。截至2003年,兵团离退休人员达到45.65万人,相当于在职职工总数的66.67%,并且每年有2万人左右进入退休年龄,这种现象将持续到“十一五”期末。“从2000年开始直到2005年连续5年,兵团离退休人员和60岁以上的社会老年人口占兵团总人口的比例都在22%左右。”^②

2. 兵团人口地区分布现状。

近三分之一的人口分布在农八师和农七师的天山北坡经济带,边境团场、少数民族团场和贫困团场则人烟稀少。“其中兵团最大的农业师——农八师人口为60.44万人,占兵团总人口的23.4%;而人口最少的农十四师仅有3.2万人,占兵团总人口的1.2%。农六师29.56万人,占11.5%。农一师28.94万人,占11.2%。农二师、农四师和农七师人口都超过20万人。边境团场较为集中的农九师、农十师人口相对较少。”^③有80%的专业技术人员集中在团场以上部门,其中近50%的高级人员和20%的中级人员又集中在自治区级单位,而较落后的边远地区人才拥有量极低,特别是农牧团场基层科技人员更少,很多农场的农业技术服务站缺乏技术人员。

3. 兵团人力资源产业分布现状。

兵团在内地大中专院校招收了大批的毕业生,充实到各个产业部门,为兵团经济发展注入了活力。兵团职工从事各种行业,促进了兵团三大产业的繁荣,他们市场竞争意识加强,刺激了商品经济的大发展。

^①新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴2007[Z].新疆生产建设兵团年鉴社.2007:379.

^②新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴2001~2006[Z].新疆生产建设兵团年鉴社.2001~2006.

^③新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴2007[Z].新疆生产建设兵团年鉴社.2007:657.

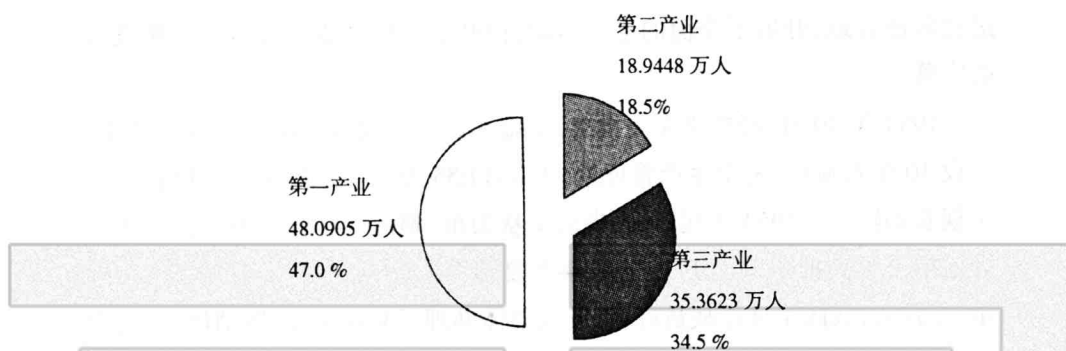


图 6-2 2008 年末兵团三大产业就业人员数量

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴(2009)北京:中国统计出版社.

按产业分配,2008 年第一产业就业人口 48.0905 万人,第二产业就业人口 18.9448 万人,第三产业就业人口 35.3623 万人,三大产业在年末就业人口中所占比例为:47.0%:18.5%:34.5%。从事第一产业、第三产业的人员占到 80%以上,而从事第二产业的就业人员数却相对比例很小。这也与本地人多从事农业而外地人进疆多从事服务业有很大关联。

4. 兵团人力资源就业分布现状。

人才的职业分布过于集中。如分布在金融保险、房地产和社会服务、科学研究和综合技术服务、交通运输仓储及邮电通信、地质勘察和水利管理等五个行业的人才占三产人才总数的 10.4%。从学历分布看,具有大学本科以上学历的人才中,分布在机关事业单位的占 72%,分布在企业单位的占 28%;从职称结构分布看,具有中级以上专业技术职务的人员中,分布在事业单位的占 55%,企业的占 45%;高、中、初级职称结构比例为 1:5.7:18.8,而同期全国的职称结构比例为 1:5.2:9.9;从机构层次分布看,人才逐渐由农牧团场向师机关及直属企事业单位和兵团机关及直属企事业单位流动等。加之兵团地理位置、自然条件、经济发展水平等因素影响,兵团获取掌握新型学科、边缘学科的专业技术人员的能力较弱,“致使人才队伍中以农、林、牧、种植、养殖专业的专业技术人员较多,而具有开发或创新能力的高素质人才并不多”。^①

(二)兵团人力资源数量构成变化

1. 从历年兵团人力资源数量变化来看。

1949 年 9 月 25 日新疆和平解放后,中国人民解放军第一兵团近 20 万人

^①王淑云,员臻.兵团人力资源开发问题与对策[J].集团经济研究,2006,(5).

进驻新疆各地,开展了全面的生产运动,拉开了新中国成立后新疆屯垦戍边的序幕。

1954年10月,经中央军委批准,新疆军区生产建设兵团正式成立,当时下设10个农业师、两个生产管理处,人口17.55万人。之后又由军垦农场向正规农场转变。1954年起,兵团先后又从山东、湖南、河南、上海、天津、武汉等地招收了大批知识青年、支边青年和复转军人,人口规模不断扩大。1954年12月底,兵团全体指战员近11万人集体办理了复员手续,取消供给制,实施工资制,成为国营农场的职工。到1960年底,已有人口724125人。新疆兵团人力资源在数量上的速增阶段主要是指1954年至1961年期间。该阶段兵团人力资源的基本特征是以人口的正迁移为主,自然增长为辅;数量上增长迅猛,人力资源净迁移量是兵团成立以来净迁移量最大的时期。

1962~1979年间,新疆兵团人力资源数量上呈现缓慢增长的势头,净迁移率逐步降低。这期间人力资源的特点是增加数量较少,但质量较高。如有近10万的上海知青和3万余转业军人迁移至兵团。另外,由于3年自然灾害以及撤销和恢复兵团建制等原因,使兵团人口迁移量在部分年份形成大幅波动。

由于内地城市知青返迁、社会经济发展差异造成迁移以及政策性返迁,在改革开放后的1980~1990年期间,新疆兵团人力资源数量上呈明显的负增长现象。此期间新疆兵团人力资源的特点是由于原有较高层次人才的流失和部分自己培养的较高层次人才的流失,使兵团高层次人才数量下降。第一代农垦职工的离退休等,使人力资源总量有所减少。随着兵团加大农业投入和计划生育宣传教育工作的不断深入,人们的生育愿望发生了根本变化。妇女实际生育水平持续低于政策生育水平。20世纪90年代已率先进入了稳定低生育水平的时期,实现了“低出生、低死亡、低增长”的态势。人口出生率也呈下降趋势,特别是1997年以来,职工人数平均每年以4.43%的速度递减,加上外来务工人员的不稳定,有些垦区每年新增劳动力数量又较小,致使一些师、团农业一线劳动力短缺。以上这些因素都导致人力资源数量上的减少,并且对兵团的经济发展和社会带来了一定程度的负面影响。

从“九五”到“十五”,兵团团场职工队伍总体上经历了两个大的变化阶段。第一阶段是“九五”至“十五”的前两年,职工队伍总体呈递减趋势,有的团场减幅较大。第二阶段是“十五”的后三年,职工队伍总体呈现回升趋势。兵团人力资源数量变化又发展到一个新的阶段,即人口发展进入到另一个净迁入时期。这期间人力资源数量的增加是以社会主义市场经济发展和国家经济发展战略为导向,减少了国家指令性计划的因素,净迁入人口量逐年提高,使兵

团 80 年代人口净迁移为负值的状况得到较大改善。人力资源数量的组成有较大变化,迁入人口比例较 80 年代大。

2. 从行业发展来看。

随着兵团经济结构的调整,一方面,以农业为基础产业的兵团缺乏生产第一线的职工。“全国人均耕地是 1.3 亩,世界人均耕地是 5.5 亩,而兵团在 2004 年人均耕地已达 7 亩,居全国之首。”^①另一方面,一些原来效益较好的第三产业如交通运输、商业等部门逐步走向个体化经营,这些部门的经营规模逐渐缩小,在职职工队伍人数也相应减小,而其他一些行业如建筑业、采掘业等则受到就业观念的影响,职工子弟在本行业就业的越来越少,造成一线劳动力十分缺乏,在职职工队伍人数不能得到及时补充。

(三)兵团人力资源质量构成变化

邓小平曾指出,我们国家国力的强弱,经济发展后劲的大小,越来越取决于劳动者的素质,取决于知识分子的数量和质量。人力资源的质量由身体素质、智力素质、学识素质、技能素质等方面构成,在大的方面可以归结为文化素质和身体素质。其中文化素质是人力资源质量的核心,而身体素质是人力资源质量的基础。

兵团人力资源的文化素质有所提高。文化素质是人力资源质量方面的核心。从新疆兵团移民构成分析,从 50 年代到 80 年代,移民的文化素质不断提高,移民中大专以上学历文化程度人口的比例提高了 4.6 倍,高中文化程度人口的比例提高了 1.5 倍,初中文化程度人口的比例提高了 2 倍,文盲人口的比例下降了一半。移民中有一批文化程度很高的移民,如所谓的“右派”、各地的知识分子、大批的支边青年、部队转业军人等,这些人具有高于当时社会平均学历的文化知识和技能。另外,由于兵团特殊的生产生活环境,使相当数量的移民在迁移兵团后很快提高了原有的文化知识水平,使兵团人力资源的文化素质提高。

兵团人力资源的身体素质较硬。身体素质是人力资源质量方面的基础。兵团历来重视农工及其配偶、子女的医疗保健工作,有较高的医疗卫生的发展水平和完整的医疗保健体系。连队设有卫生员,团、师部建有医院,使兵团人口死亡率、婴儿死亡率、儿童死亡率均处于较低水平,而人均寿命和长寿水平平均较高。

兵团人比较能够接受新的思想观念。思想观念是人力资源质量方面的灵

^①中国土地报,2004.9.18.

魂。兵团移民带来了各地不同的生活习俗和传统文化,并将各地的生产经验、劳动技能和民俗文化汇聚在一起,加之兵团农业以连队为基本生产单位、以团场为重要管理机构的组织方式,极易促进不同文化的相互交流与融合,从而形成了兵团特有的丰富多彩的、具有开放性的移民文化。这种文化使兵团人更易适应新环境、理解新观念、接受新事物、掌握新技能。

十六大以来,兵团相继制定下发了《关于贯彻〈2002~2005年全国人才队伍建设规划纲要〉的实施意见》、《2001~2005年兵团干部教育培训计划》、《关于进一步加强兵团专业技术人员队伍建设的实施意见》、《关于开展专业技术人员继续教育有关问题的通知》、《关于在农牧团场开展农工技术职称评定工作的通知》等10多个规范性文件。制定并实施了兵团“三年三千新技师”培养计划,依托行业企业,发挥兵团技工教育培训集团、技师培训学校、高级技工学校等各类职业教育培训机构的基础作用,加快了高技能人才培养。2004年,兵团全面开展农工“绿色证书”培训及农工技术职称评定工作。截至2006年年底,全兵团共有140个团场开展了此项工作,培训农工6.8万人,其中5.3万人获得了“绿色证书”,1.5万人获得了初级农工技术职称,有效提高了农工致富创业能力。

同时,兵团人力资源的知识和技术水平也有所进步,科技体制改革取得重大进展。16个独立科研院所已经转制为科技企业,通过推行科农工贸一体化、实行一所两制、建立科技开发基地等多种模式,促进了科技与经济的结合。全兵团“两基”教育基本完成,“两基”教育人口覆盖率达到91.16%,青壮年文盲率降到2%以下,各级各类学校的办学条件明显改善。职业教育、成人教育和继续教育不断发展,石河子大学被列入西部大开发重点建设的13所高校之一,在职人员参加各类岗位培训和继续教育达上百万人次,兵团每万人拥有1400人以上的科技人员。

二、兵团人力资源开发所存在的问题及原因

(一)兵团职工积极性和主动性较低

兵团是国有企业,土地属国家所有,兵团农牧团场职工的身份也不同于地方农村,他们有档案工资、退休金、公费医疗等。在农场实行税费改革前,团场职工“一肩挑两担”,宏观上要承担起屯垦戍边的历史重担,微观上要承担起较重的生产、生活负担(利、费、税、社会事业、自身享受的“五项保险”等费用)。

团场办社会负担太重,团场机构臃肿,行政事业运行成本高,团场、连队职能转变不到位,兵团三级财政供养人数的比例较高;团场财务费用开支大,由经营活动和非经营活动(投资活动和筹资活动)中的资金筹措、调度、使用

而发生的财务费用,也加重了兵团职工的负担;另有,购买农产品、农用机械、化肥、农药、再加上雇工播种、放苗、浇水、施肥、雇工路费等也加剧了职工收入增速缓慢;再次,农场职工自家的医疗、住房、子女教育、婚丧嫁娶等等更是把他们的负担推向了高峰。像兵团某些地处偏远的边境团场的职工,收入相比于地处腹心地区的团场显得更低,生活更加贫穷。

究其原因,兵团职工负担过重也是由兵团特殊的职能和特殊的体制及团场显著的区域性、社会性和企业性特征来决定的。兵团的团场必须自行兴建各类公共设施,兴办各项公共、公益性事业,而且要办得更好,才有利于团场职工队伍的稳定和发展,才更有凝聚力和吸引力,有利于团场履行屯垦戍边历史使命。因此,团场在如数上缴各种税费的同时,除了生产建设性支出之外,还必须承担区域内许多本应由政府承担的大量社会性支出和政府性公共支出,而办社会经费的不足主要依靠收取承包土地的农工上交的土地利、费来弥补。长期以来,农牧团场职工在自身收入本来就不高的前提下,层层上交应该交的利、费、税、社会事业费用,扣除必须支出的购买农用物资的费用,留下平时门事等生活费用,手中结余就寥寥无几。如果再算上购买商品房的、子女教育的高投入,有的职工家庭还背上几年、几十年的贷款负担,影响了职工生活水平的提高。

在这样的情况下,兵团职工的收入水平和生活质量不够高,部分职工群众生活还十分困难,不和谐因素仍然没有得到有效解决,很大程度上制约了职工积极性的发挥,导致职工生产积极性不高。提高职工生产积极性和主动性是建设屯垦戍边新型团场的重要基础,如果职工的收入很低、长期徘徊在温饱线上、生产生活积极性很低,那么新型团场建设根本就谈不上发展,建设和谐团场、和谐兵团也是一纸空谈。

(二) 人力资源教育质量亟待提高

教育是培养人才的基础,是人力资源形成的最佳途径。所谓“人力资源”瓶颈,实质上就是“教育”瓶颈。

尽管“兵团有普通高校4所,成人高校2所,普通中等学校258所,成人中等学校25所,普通中学286所,农业职业中学21所,为人力资源开发创造了条件,但是毕业生却不好找工作,社会经验欠缺,实践动手能力弱。兵团的就业量为102.4万人,其中在岗职工人数为67.32万人。”^①截至2008年,“各类学校在校生59.13万人。小学适龄儿童入学率99.8%,初中学龄人口净入学

^①新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴2009[Z].新疆生产建设兵团年鉴社,2009:6~7.

率 95.3%，高中阶段入学率 87.9%以上，15 岁以上人口平均受教育年限由 2000 年的 8.0 年提高到 2008 年的 9.95 年”^①。

从学历情况看，“兵团现有专业技术人员中，具有中专以上学历的仅为 44.2%，低于全国平均水平 26 个百分点，具有本科学历的仅为 6.18%。”^②硕士研究生和博士研究生的比例也低于全国平均水平。大学本科以上学历程度的人员相对较少，占人才总数的 9%，而高中以下的却占 29.9%。从专业技术人员情况看，“全兵团国有单位共拥有各类专业技术人员 12.45 万人，其中工程技术人员、农业技术人员、卫生技术人员和教学人员占全兵团专业技术人员的 65.55%，其他技术人员占 34.45%”，^③高级职称人员（其中 20.9%为高级政工师）仅占专业技术人员总数的 3.9%，中级职称人员（其中 14.6%为政工师）仅占技术人员总数的 22.3%，而高级职称人员，中专以下学历的占 18.4%。

纵观兵团整体教育，尽管改革开放以来，兵团教育事业取得了长足进步和发展，但受各方面因素制约，人力资源教育质量有待进一步提高。一是教师队伍素质较低，教学形式、教育内容单一，满足不了人力资源素质和创新能力的需要；二是受教育体制的约束，只讲数量、不讲质量，造成人力资源在质量上难以保证；三是专业设置、人才培养不能满足社会经济发展需求。例如成人教育方面，所学专业与实际岗位不符，出现学非所用、用非所学的局面。这些都要求新疆兵团大力抓教育，“主动做好意识形态工作”，“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动中国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界”。^④

（三）人力资源开发投入相对偏低

长期以来，兵团教育经费投入水平虽然有所增加，但同其他地区、同其他行业相比明显偏低。据联合国教科文组织公布的统计资料，教育经费占国内生产总值的比例，全世界平均水平为 5.7%，发达国家为 6.1%，兵团到 2006 年仅为 3.81%。

①杨波.55 年·社会印记[J].兵团建设,2009,10:21.

②张宏革.对兵团人力资源开发问题的思考[J].兵团党校学报.2004:45.

③新疆生产建设兵团统计年鉴 2009[Z].北京:中国统计出版社.2009:461.

④十七大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2007:33.

6-3 2008年兵团按行业全社会固定资产投资

单位:万元

行 业	第一产业	第二产业	第三产业				
			交通运输、 仓储、邮政	水利、 环境设施	房地产	教育	
固 定 资产投资	382759	821435	691962	178789	120273	231256	43314

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局,新疆生产建设兵团统计年鉴(2009)北京:中国统计出版社,2009.

2008年,兵团固定资产投资将重点放在第三产业上,投资比重在总量上比第一、第二产业高。但是在第三产业内部,用于交通运输、仓储、邮政电信业、水利、环境和公共设施管理业、房地产行业的投资额比教育行业要多得多。教育投资理应在原有基础上进一步加大力度。过去十年,兵团国有单位投资增长6.2倍,其中用于农业的投资增长3.2倍,能源工业投资增长8.8倍,运输邮电业投资增长5.9倍,用于教育的投资仅增长了1.6倍。教育投资在国有单位投资中的比重由“六五”时期的4.3%下降到“八五”时期的1.6%。教育是兵团发展壮大的基石,兵团若要发展,必须依靠一支受过政治教育、文化教育、科技教育的素质过硬的人才队伍,他们是兵团履行屯垦戍边使命的中坚力量。但是如果教育投入不能为人才培养提供雄厚的经济支撑,那么高素质的人力资源开发则举步维艰。

(四)人力资源开发效益不高

人力资源是兵团经济发展的关键。长期以来,国家、兵团为了发展也加大了人力资源开发的力度,对教育事业的投资有所增加。虽然增幅不大,但也是算有所投入。但是即使是在这样的情况下,兵团人力资源开发的投入与回收还不成正比,人力资源开发效益不高。

一方面,兵团对教育事业的投入使兵团教育快速发展。从1996~2000年,兵团共培养本科毕业生和研究生共2.35万人,普通高校和成人高校在校生由1995年的1.69万人到2000年增长到2.34万人,增长38.6%。兵团每万人中拥有各种受教育程度人数中具有大学受教育程度的人数为588人。“研究生招生数量逐年递增,2000年达107人,硕士学位授予点达20个。”^①

另一方面,这种教育培养上的进步对兵团经济发展所起的作用却是有限的,人力资源开发的效益较低。尽管由国家 and 兵团加大投入力度,输送许多兵

^①新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴1999~2001[Z].新疆生产建设兵团年鉴社,1999~2001.

团新一代的军垦后代到本地或内地学校接受教育、对许多内地到兵团学校接受教育的青年也加大优惠力度,但是青年择业时又不愿留在兵团,倾向于离开团场到内地发达地区、城市或自治区去发展,即使面临“千人竞聘一岗”的竞争,也不愿下到基层农牧团场工作。团场亟需的技术业务骨干和高级知识分子替补不上,而愿意来团场工作的人员整体素质又不高,无法为兵团经济社会发展提供具有“含金量”的贡献。

再加上兵团人力资源选拔、使用的竞争、激励机制尚未形成。不用说留不住人,即使留住了人,在选拔使用人上,论资排辈、能上不能下等问题未得到解决,一些优秀的人才难以脱颖而出和心情舒畅地施展才华,这也导致人力资源开发效益较低。在收入分配上,一流人力资源得不到一流的待遇,难以激发人才的工作积极性和创造性。近几年,“兵团人才市场虽然有些发展,但从总体上看,人才市场发育滞后,功能残缺,市场配置功能未能充分发挥,人力资源的配置还主要是行政行为。”^①

(五)兵团人力资源“过剩”与“短缺问题”同时共存,科技人才流失严重

兵团在现实生活中存在着人力资源过剩与短缺问题同时共存的“典型症状”。人力资源过剩问题突出表现在城镇非农劳动力资源数量的过剩。造成过剩的原因有多方面,最主要的是兵团体制转轨和经济重构,这两点兵团同国内的大环境是一致的。人力资源的短缺问题却是兵团所独有的,其突出表现在人力资源数量减少和人力资源技术素质出现滑坡两方面。改革开放30年以来,由于体制上、政策上、地区经济落后等原因,兵团人员外流现象严重,引起兵团人力资源的供需失衡。农牧团场一般农业劳动力短缺,大量技术人员丧失和短缺;老一代军垦战士已进入退休高峰期,而新一代的军垦后代又不愿意从事农业生产劳动,这样就造成团场农业生产劳动力供给不足。为了弥补农业劳动力的不足,兵团农场不得不采取吸引外省劳动力的办法,这一部分由外省流入的劳动力整体素质普遍不高,缺乏农业生产经验,影响了兵团农业经济效率的提高,不利于生产的稳定和发展。

值得注意的是,在兵团一线职工队伍素质降低的过程中,科技人力资源流失严重。由于地区经济发展的不平衡及政策倾斜,大量的高层次人力资源以各种原因和途径选择离开兵团。上世纪80年代末90年代初,兵团各类人力资源共流失30多万人,大多是医疗、科研、教育单位的骨干和技术、管理人

^①新疆兵团党委宣传部.辉煌探索使命,纪念新疆兵团成立50周年文集[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2005:408.

员。而近年来,外流幅度呈现增加的趋势。“据统计,1982~2000年兵团流失各类专业技术人员4.5万人,占专业技术人员总数的1/4,年平均外流人员2500人,且大部分是高学历、高职称、年轻紧缺人员,此外还有很多人才不安心在兵团工作。”^①据兵团人事局1997年对人力资源稳定状况抽样调查显示,有55.68%人认为本单位现有人力资源的思想动态是“不稳定”,有13.29%人认为本单位现有人力资源的思想动态是“决心外调”。

兵团人力资源队伍不稳定,结构不合理。造成这种现象的原因很多,其中最主要的是新疆经济发展相对滞后,各种条件比较艰苦,用人机制不如内地灵活,职工工资收入又较低。在这样的条件和环境下,不仅难以吸引国内外优秀的人力资源,即使对区内的优秀人力资源也缺乏吸引力。近几年毕业后不愿回疆的人数呈明显上升趋势,给新疆经济和社会发展带来不利影响。在引进人力资源方面,虽然兵团采取多项优惠政策,但是效果不大,特别是紧缺专业和高技术人才的引进不能满足发展的需要,造成兵团人力资源构成“青黄不接、断代严重”,直接影响到兵团科研水平和技术引进,影响到兵团经济和社会的发展,特别是在教育行业,教师流失相当严重,一些学校正常的教学工作都难以开展,这对兵团的发展极为不利。

(六) 人力资源整体素质偏低,需要进一步提高

由于迁移机制的作用,兵团人力资源波动大,质量经历了从高到低的变化过程。早期兵团职工和领导干部是由复员退伍军人组成。尽管他们的文化水平不高,但他们经过战争的考验,具有坚定的政治信仰和严格的组织纪律性。在战场上他们是军人,脱下军装后就是合格的建设者。20世纪50年代以后大批知识青年的加入,使兵团劳动者的文化素质有了很大的提高。退伍军人和知识青年的结合使兵团人力资源的整体素质远远高于同期全国平均水平。

但是现阶段,面对日益激烈的国际国内竞争,兵团人力资源的整体素质若还保留在原有水平,是无法应对来自内外部的竞争的。尤其是兵团职工队伍,他们的思想素质、文化素质、身体素质、技能素质等跟不上兵团快速发展的步伐。

团场新一代职工虽然文化程度高,知识面广,思想活跃,接受新事物快,但是改革开放也为他们提供了更大的生活舞台,招工、招干、上大学深造,使大量青年离开团场;有的部分农场子弟虽留在了团场,但也多以干部、机车主

^①新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴1990~2001[Z].新疆生产建设兵团年鉴社,1990~2001.

为主,在连队务农的只是极个别现象。部分适龄青年宁肯外出打工、待业都不愿务农或留在团场。这就形成了团场劳动力的青黄不接。随着农牧团场劳力的日益匮乏,补充进来的则是从内地各省区引进来的农民工,他们具有善良、朴实、勤劳、能吃苦等特点,但劳务工自身的素质高低不同。他们虽有些来自于内地城镇,但是大多数还是来自内地经济欠发达省份的农村剩余劳动力。进疆以后他们进入现代制造业部门以及其他服务性部门,除少数投资经营之外,做建筑工人、工厂工人、商业售货员、餐饮旅店等服务业人员和机关事业单位后勤服务人员诸多工作的较多。

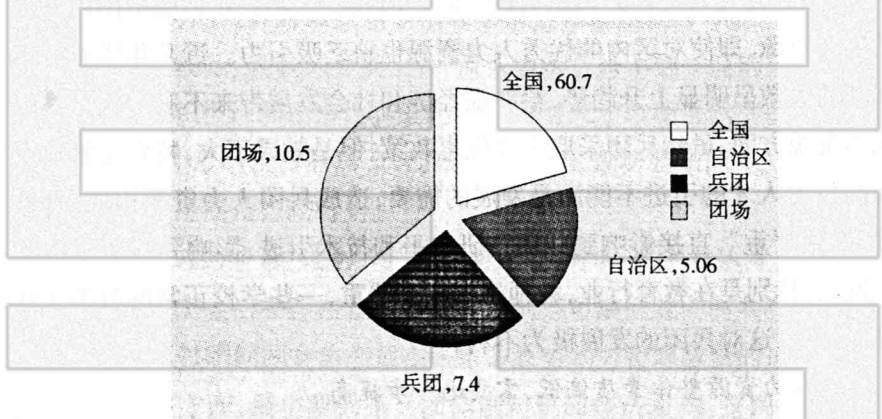


图 6-4 2003 年兵团文盲率(%)统计表

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局,新疆生产建设兵团统计年鉴(2004)北京:中国统计出版社。

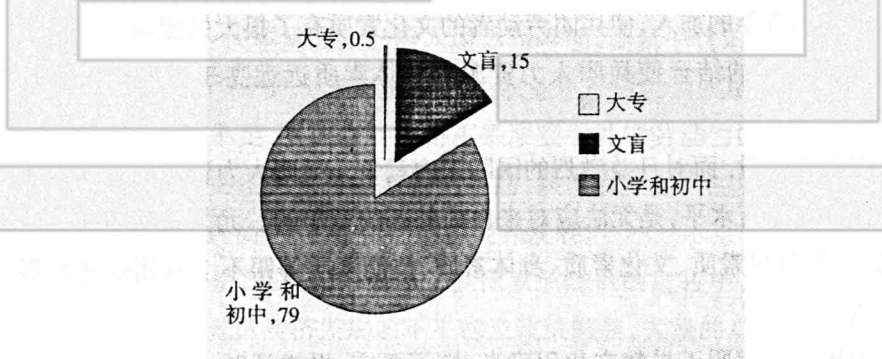


图 6-5 2003 年兵团新职工学历比例(%)统计表

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局,新疆生产建设兵团统计年鉴(2004)北京:中国统计出版社。

目前,兵团各农牧团场的一线职工主要由 90 年代以后在内地招收的长期转移劳动力组成。应当指出,农村进城劳动力中有一些人具有一定的文化

水平和专业职业技能,但是总体人员素质比起过去有所下降,普遍都是初中小学文化程度。

根据上图 6-4 和图 6-5,新职工中文盲占 15%,小学和初中文化程度占 79%,高中和大中专以上文化程度占 5.5%,其中大专学历不足 0.5%。“从‘五普’统计看,全国文盲率平均为 6.07%,自治区为 5.06%,而兵团为 7.4%,其中团场为 10.5%。”^①很多新职工文化素质低,生产技能也低,接受科技能力差;思想素质不高、法制观念淡薄;小农意识、小富即安的保守意识以及“等”、“靠”、“要”的消极思想在部分职工的思想中表现得较为突出。职工队伍整体素质与老一辈军垦人相比其屯垦戍边的政治意识、大局意识淡薄,组织纪律性较差,集体凝聚力不强,不适应兵团发展需要。

第四节 兵团人力资源开发对策研究

当前兵团的发展机遇和挑战并存,这给兵团人力资源开发工作带来严峻的考验。兵团人力资源开发自身所存在的问题也迫切要求兵团站在深入贯彻落实科学发展观的高度,切实关注民生,不断出台新的措施,把维护好、实现好、发展好广大职工群众的根本利益作为兵团一切工作的出发点和落脚点,不断满足职工群众的多方面需求,促进人的全面发展,促进兵团事业的全面快速发展。

一、给团场职工“减负”,提高职工的积极性和主动性

坚持以人为本,以解决职工群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点,积极探索减轻职工负担的途径,着力增加职工收入、改善职工生活条件和优化生活环境、保障职工各项权益,年年为职工群众办实事,保持了社会大局的稳定,使职工能够安居乐业、专心生产,极大增强了兵团的凝聚力和向心力,夯实了屯垦戍边基业。

减负就是增收,给团场职工减负就是实现职工收入增加。针对团场职工负担过重的情况,必须出台相关政策,将职工多余负担彻底免除,并且从体制上消除制约兵团职工增收的因素,为广大职工谋取最广泛的利益,充分调动他们生产、生活的积极性和主动性。2006年3月31日,国务院办公厅下发《关于深化国有农场税费改革的意见》,要求各地区要在2006年内全面实施深化国有农场税费改革,减轻农场职工负担。减轻职工负担也是一项亲民、善

^①王淑云,兵团人力资源开发与对策[J].集团经济研究,2006,(3),204.

民、利民的政策,直接影响到千家万户职工的切身利益。

兵团党委五届十次全委(扩大)会议明确提出要“多渠道增加职工收入”,“建立职工减负和增收长效机制”,拓展职工增收渠道,扩大职工收入来源。“职工减负”也是兵团深入贯彻落实科学发展观、坚持以人为本,有效减轻职工负担、为兵团发展吸引和留住人力资源的一项长远之策。而兵团各团场,要按照统筹城乡发展的要求,坚持“多予、少取、放活”的方针,按照兵团党委关于职工减负“三步走”的要求,针对现阶段团场职工生产、生活负担较重的问题,建立和完善职工减负的长效机制,有效促进职工增收,提高职工队伍生产生活的积极性和主动性。

在职工减负增收上,具体有以下几方面措施:

第一,在团场土地承包上,坚持“还田于民、还利于民”政策不动摇,杜绝干部与职工群众争利的行为。要正确处理好团场和职工家庭的经营管理权限和利益分配关系,实行好“两费分离”:即承包费和职工自身收益负担费用分离,规范职工土地承包费。按照兵团明确规定收取承包职工土地承包费。认真做好土地承包合同的签订,稳定职工家庭土地承包权,要坚持大稳定、小调整的原则,确保团场多年延续的土地承包范围、承包人员、承包定额基本稳定。

第二,在团场管理体制上,强化编制管理。合理设置团场机构,精简非生产人员,压缩管理费用,继续搞好撤营并连工作,降低管理成本,提高管理效率。通过深化改革,改变目前团场机关、事业单位普遍存在的非生产人员过多、定位模糊、贪大求全等问题。积极采取措施,及时消化分流精简人员,压缩管理费用,实现减员增效的目的。通过推进团场机构改革,整合现有事业单位,提高服务资源利用效率,减轻职工群众负担,增强为职工群众服务的能力。创新团场财务体制,规范团场财务管理。在兵团团场建立起责权利明确规范的财务体制和财务管理办法。强化对预算外资金的管理,严格控制团场非生产性建设和非生产性开支。

第三,在职工群众的生产生活环境中,改善团场职工的生产生活环境。加快推进团场小城镇建设,重点加强城镇基础设施建设;大力发展教育、科技和卫生等社会事业,不断提高基本公共服务水平;积极做好就业和社会保障工作,减轻职工群众的后顾之忧;加强生态环境保护和建设,搞好居民点绿化建设等。只有职工群众学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,生产生活环境明显改善,才能进一步解决好职工群众长期扎根、驻守边疆的问题。

第四,在职工受教育上,制定优惠政策,整合现有教育资源,有计划、分层次地开展职工文化素质工程。注重在一线职工中培养政治过硬、文化水平较

高、综合素质较强、有基层工作经验的骨干队伍,为基层储备和选拔干部奠定基础。要充分利用科技之冬和职工技校、农业广播学校等载体对职工进行技能培训,继续开展职工“绿色证书”培训和农工技术职称评审工作。加快培养团场职工经营致富带头人,建立经营致富示范项目基地,使其发挥典型示范和模范带头作用。

第五,在团场机制建立上,建立有效增收减负长效机制和完善责任制。通过扩大就业,建立健全最低工资制度、完善工资正常增长机制、逐步提高社会保障标准来从制度上保证团场职工的基本生活。完善减轻农工负担的责任制,对凡是减轻农工负担政策落实不到位,对团场内发生的违反减轻农民负担政策的行为不制止、不查处或处理不当,造成严重后果的要追究相关领导人的责任。同时,建立减轻职工负担的法制监督、舆论监督、群众监督和党政纪律监督机制,加大监督力度。

二、着力打造学习型、科技型、军事型的“新三型”职工,提高人力资源整体素质

当前兵团人力资源的质量对数量的替代性较强,尤其要加快提高兵团的人力资源质量,使新型职工具备较好的思想政治素质、科学文化素质、生产劳动素质和身心素质,使兵团人力资源的整体素质有新的提高。

聂卫国政委在《兵团党委建设屯垦戍边新型团场工作会议上的报告》指出:要培育团场建设新职工。不断加大团场职工培训力度,使职工的思想政治素质、职业技能素质、经营管理素质、军事素质及身体素质得到进一步的提高。

兵团第六次党代会报告也指出:大力实施职工素质工程,在职工队伍中广泛深入地开展树立核心价值、坚定理想信念、弘扬兵团精神宣传教育,全面提高职工群众的政治军事素质、职业技能素质和身体素质,着力建设一支结构合理、数量足够、相对稳定、素质较高、纪律严明的基本职工队伍。稳定职工队伍数量、提高职工队伍素质是兵团职工队伍建设的当务之急。大力实施职工素质工程,着力建设一支结构合理、数量足够、相对稳定、素质较高、纪律严明的基本职工队伍,要注重在一线职工中培养政治过硬、文化水平较高、综合素质较强、有基层工作经验的骨干队伍,为基层储备和选拔干部奠定基础。高度重视青少年思想道德建设,努力培养屯垦戍边事业合格建设者和可靠接班人。保持人口适度均衡发展,抓好人力资源开发,激发广大职工群众的创造活力,为构建和谐兵团增加新动力,为率先全面建成小康社会创造新财富,为夯实戍边维稳基础增添新力量。

兵团党委所提的“建立一支结构合理、数量足够、相对稳定、素质较高、纪

律严明的职工队伍”也就是新时期的“新型职工队伍”建设,即:在大力实施职工素质工程的同时,要着力打造学习型、科技型、军事型的“新三型”职工。

兵团要把职工的素质开发放在“发展壮大兵团,致富职工群众”优先发展战略地位之中,加大职工教育投入,有计划地组织领导人员、企业管理人员及专业技术人员接受较高层次的培训教育和挂职锻炼,到发达地区和国内外考察交流,促进他们的知识更新、观念更新,提高创新能力。对在职职工和再就业人员进行职业技能培训,要以提高农牧团场职工劳动就业能力、掌握实践技能为主要内容,以适应市场需求为主要目标,围绕“学习型、科技型、军事型”的“新三型”职工队伍目标,加快培育一批适应新形势下兵团经济和社会发展所需要的精通技术、精通管理、精通市场营销,既是“老板”又是劳动者的新型复合型职工。为团场富裕职工创造再择业的机会,也为第二、三产业的快速发展奠定人才基础。

以农四师六十七团为例,该团把提高职工素质作为突破口,着力打造学习型、科技型、军事型的“新三型”职工队伍。从2007年年底到2008年年初,该团利用农忙加强“新三型”职工培训活动,为了让职工真正学到受惠的农业技术,该团认真组织人员,精心安排部署。组织农业技术专家制作课件,为职工准备浅显易懂的实用技术课。采用电化教育和集中授课的形式,加强职工教育,提高职工劳动技能,增加收入。该团还加强职工的军事素质,培养职工成为既拥有现代农业科技知识又掌握了现代军事技能的新型职工。为保持军事训练规范化、正规化,该团武装部根据兵团上级出台的《民兵军事训练目标责任制》,《民兵军事训练考核标准》等法规性的规章制度,制定团场民兵军事训练计划,保证团场民兵参训合格率达到98%以上。打造“新三型”职工是兵团制定优惠措施,做好团场人力资源开发工作的一种创新模式。

兵团各团场也要向模范团场学习,积极响应兵团党委的号召,为适应新时期屯垦戍边的需要,着力打造学习型、科技型、军事型的“新三型”职工。“新三型”职工要“心有屯垦戍边目标,干有科技知识指导,身怀基本军事技能”。职工通过学习科学文化、技术技能和业务知识,全面提高自身素质,加快知识化进程;用农牧科技知识武装自己的头脑,勤动脑、多动手、快速走上致富之路;通过军事技能培训不断增强组织纪律性,提高对兵团使命的认识。“新三型”职工的打造,将会使兵团职工素质明显提高,带动兵团农业走在全国前列。

三、把教育摆在优先发展的战略地位,提高兵团人力资源教育水平

(一)优化教育资源,提高教育质量

发展教育是开发人力资源的根本途径,也是人力资源开发的基础工作。

高等教育水平的高低直接影响一个国家、一个地区人力资源的水平。党的十七大报告指出,要全面贯彻党的教育方针,坚持育人为本、德育为先,全面实施素质教育,提高教育现代化水平,培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人,办好人民满意的教育。坚持育人为本,德育为先,这是社会主义教育的根本,这就要把社会主义核心价值体系融入国民教育的全过程,以理想信念教育为核心,以爱国主义教育为重点,以公民道德教育为基础,引导学生树立正确的世界观、人生观、价值观、荣辱观,增强学生热爱祖国,服务人民的使命感和责任感。在兵团,除对学生进行以上教育外,还要增加兵团精神和屯垦戍边意识的教育,使之热爱兵团、建设兵团、奉献兵团。

兵团应当继续发挥高校教育基地的作用,面向社会培养各类急需的人才;使各类专业技术人员的知识结构不断更新、优化。同时要充分利用现代信息技术,发展网络高等教育,发展远程教育,使各类人才不出门便可充分享用当代世界优秀的教育成果。兵团还应构建一个完整的创新体系,该体系要包括以国家级科研机构和研究型大学为核心的知识创新体系,以企业和社会为主体的知识应用系统。

在大力发展高等教育的同时,基础教育也是开发兵团人力资源的重要途径。同时,兵团要建立健全贫困家庭学生资助制度,切实保障经济困难家庭,进城务工人员子女平等接受义务教育,真正体现教育公平。构建全社会参与和支持教育的新体制,逐步形成行政机关办学为主,公办教育与民办教育共同发展的新格局。

(二)发展职业技术教育,壮大专业技术职工队伍

积极发展职业技术教育。职业教育和培训的发展,对人力资源开发具有不可替代的作用。

图 6-6 2008 年兵团职业技术教育情况

单位:人

指标	学校数(所)	教职工数(人)	招生数(人)	在校生数(人)	毕业生数(人)
普通中等专业学校	21	1851	13265	33169	7151
技工学校	10	784	6868	15058	3050
职业中学	1	26	96	198	31
普通高中	69		20151	61728	21153

数据来源:根据新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴(2009)北京:中国统计出版社,2009.

兵团现有各类职业教育院校 32 所。“以在校生为例,2008 年,全兵团中等专业学校和职业中学的在校生人数为 33367 人,而同期的普通高中在校生

人数为 61728 人,二者的比例约为 0.54:1。再以招生数为例,2008 年,兵团普通高中与中等专业学校的招生人数分别为 20151 人和 13265 人,二者的比例约为 1.51:1,低于兵团计划招生比例。”^①所以,兵团的职业技术教育相对薄弱,尤其是职业中学发展基础更为薄弱。兵团要在职业技术和培训方面加大力度,积极发展职业技术教育,培养“高、精、尖”专业技术人才。

高等职业技术教育在中国经济社会发展中起着重要推动作用,兵团在发展中经济、实现现代化的过程中,应当吸收和借鉴区内外职业技术教育在培养合格的劳动力方面的成功经验,发展成人教育,开展多种形式的教育培训。兵团要以培养社会大量需要的实用型人才为目标,本着学用结合、按需施教和注重实施为原则,大力开展岗位培训和继续教育,同时逐步建立和完善岗位培训制度、证书制度、资格考试和考核制度。

(三)加强高层次管理人才和高科技人才的培养

兵团适应知识经济时代下人力资源的高度流动性和共享性的特点,把开发和引进相结合,在注重开发自身人力资源的同时,引进了一大批具有高学历、高技术职称的专业人员。“2005 年,兵团 4 所学校获得‘聘请国外文教专家单位资质’。这是兵团第一次获得此资质,拓展了文教专家引进的渠道和规模。2005 年,兵团外专局启动了香港‘西部专才项目’,邀请了 1 位香港科技大学教授来农一师服务。”^②根据党中央在实施西部大开发战略中加大人才支持力度的要求,中共中央组织部、国家人事部决定自 2002 年选派援疆干部赴兵团工作,每期三年。另外,加强区内外交流,建立了比较规范的干部考察和挂职制度。2005 年兵团顺利完成南疆四地州第五批基层少数民族干部挂职培训的任务,并接受安排了南疆第六批和第七批 225 名基层少数民族干部的挂职培训。与此同时,兵团也选派了部分有潜力的年轻干部到别的省区挂职培训,如石河子大学每年选派人员到北京大学挂职培训。这些举措在一定程度上提高了兵团高层次人才的整体素质。

在加强高层次管理人才培养的过程中,应确立培养目标与增强使用效益的关系。培养应用型人才,更要讲使用效益。对此,需要国家、社会组织和个人三个方面的共同努力。从国家方面来讲,就是要紧紧围绕兵团发展对人才素质提出的要求,抓好培养全过程中的每一个环节;从社会组织来讲,就是要确立现代人才观念,珍惜人才、爱护人才,为人才充分发挥作用创造各方面的环

^①新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴 2009[Z].北京:中国统计出版社,2009:449.

^②新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴 2006[Z].新疆生产建设兵团年鉴社,2006:397.

境和条件;从个人来讲,就是要按照培养目标,努力实践、接受锻炼、求得发展,这三个方面都做到了,就会使培养目标和使用效益得到圆满统一,同时加快人才培养速度。随着兵团现代化建设的深入发展,培养高层次专门人才成为部队各级领导和机关的迫切需求,并且对管理人才所具备的素质提出了越来越高的标准,要求他们适应兵团、适应工作的期限要尽可能地缩短,这就要求要加快人才培养速度,提高人才培养质量。

充分利用现代教育技术,努力提高教学质量。继续加大对农村义务教育的支持,完善农村义务教育经费保障机制,加快中小学危房改造,建设一批寄宿制学校,着力改善贫困边远地区中小学教师工作生活条件。加强中等职业教育基础能力建设,提高初中毕业生接受职业教育和技能培训的比例,鼓励东部地区为兵团委托培养中等职业教育学生。优化高等教育结构,相对稳定招生规模,着力提高高等教育质量,进一步增加内地高校在兵团的招生规模和为兵团定向就业培养的内地学生数量。

(三)加强兵团技能型职工队伍建设

近几年,兵团各级劳动和社会保障部门以培养技能型人才和提高劳动者素质为工作重点,围绕农业建设“三大基地”、工业发展“六大产业”及兵团技能人才培养“95225”工程,积极开展针对性实用性培训,为兵团各项事业发展提供了强有力的人才支持。

2009年,为了继续落实“职工职业技能与素质培训工程”工作,兵团劳动保障部门印发了兵团《关于贯彻落实〈国务院关于做好促进就业工作的通知〉的实施意见》《关于推动创业促就业工作实施意见的通知》等各项积极的就业政策及相关配套执行文件,制定了“十个千人”培训带动计划。不仅积极开展特色培训,加强了特色林果业和生猪饲养等特色养殖业的培训;而且开展了少数民族人员拉面、十字绣等技术培训。据统计,2006年至2009年年底,兵团职业技能劳动者总数达到49万人,职工职业资格证书持证率达到90.6%。全兵团在2009年年底完成各项培训可达到20万人次。

2009年兵团出台并完善了相关政策措施,制订了促进技能人才培养的多个重要文件,同时加强了对培训资金的监管,实现了培训人员实名制管理,建立起了培训电子信息台账,为技能人才培养提供了有力的政策保证及资金支持。

四、建立和完善良性人才队伍建设运作体制和机制,提高人力资源开发效益

兵团实行的是准军事化的管理体制,这种管理体制已经制约了人力资源

的开发和利用。而科学合理的人才选拔、使用和奖惩制度是人力资源开发必不可少的一个环节。通过加快兵团劳动人事体制的改革,打破区域的界限,鼓励人才合理流动,充分挖掘兵团现有人才的潜力;制定切实可行的优惠政策,以优惠的待遇吸引人才,从而进一步优化兵团人力资源的结构。这就需要兵团建立与现代经济管理制度相适应的灵活高效的人才资源开发运行机制,为优秀人才脱颖而出创造宽松的环境,充分调动和发挥人才的积极性和潜力。

当前,兵团需要进一步完善五大机制:一是建立以教育培训为主导的人才资本积累机制。二是建立以软环境为主导的人才吸引机制,在全社会形成“尊重知识、尊重人才”的良好氛围。三是建立人才价值评价为主导的激励机制,深化兵团企事业单位收入分配制度改革,创新分配激励机制,建立多元化的人才奖励机制,用待遇慰勉人才。四是建立以宏观调控与市场调节相结合的人才资源配置新机制,加快兵团人才市场基础设施建设,把各类人才纳入市场调节。五是健全和完善兵团与地方干部、人才的交流机制,通过兵团与地方干部、人才的交流,进一步增进兵团与地方经济社会发展方面的融合与合作,加强民族团结,巩固祖国边防,更好地促进新疆的稳定和繁荣。

同时,兵团各有关部门要真正起到统一的宏观调控作用,通过政策协调、指导人才资源的合理流动与配置,并对兵团人力资源储备、结构、余缺等进行全面清晰的了解,通过科学预测对兵团经济和社会发展中远期人才需求状况提供信息指导。

五、坚持“开发与引进相结合”原则,为兵团事业发展提供人力资源保证

以新疆兵团现有的条件来说,不可能也不允许对大多数人才的工作条件、经济条件、生活条件等方面作出与内地沿海发达地区相抗衡的提高。兵团要坚持“开发与引进相结合”的原则,为兵团事业发展提供人力资源保证。

(一)树立强烈的人才意识,把引进、培养、留住人才作为加强和改进党的建设的重要任务

按照兵团“人才队伍建设‘十一五’规划”的要求,建立健全兵团师、党委人才工作领导小组和办公室,加强对人才工作的宏观指导和协调服务。其次,健全人才工作机制。把人才工作纳入各级党政领导班子工作目标负责制,加强兵团人才开发工作人员队伍建设,强化人才服务意识,提升人才开发能力,促进人才队伍建设各项任务的落实。再有,牢固树立人才投入意识。加大对人才工作的投入力度,健全兵团师、团、社会、企业等等人才投入机制,完善人才工作与社会保障机制。加强对职工的统一管理,提高使用效率,确保人才开发重点项目的贯彻实施。

(二)要为那些愿意留在兵团的人提供学习、进修和继续教育的机会,防止人才的进一步流失

某些人才是否“流失”,往往取决于本单位主管的领导艺术。新疆兵团有许多单位提出了“以情留人”的口号,正是基于兵团目前的实际情况而提出的防止人才流失的措施。在“留住”人才的各项措施中,最重要的是有关部门和领导应改变对人才流动的旧的思维模式,不要动辄就以行政手段来控制人才流动,要树立起人才合理流动是社会发展中正常现象的观念。有关部门和领导还应提高自身的管理水平,以人才为本,爱才、用才、养才,在现有条件下,尽力改善人才的工作、学习、生活环境。使各种类型、层次的人才感受到组织的关心与贴心,给人才真正发挥作用的机会。另外,要逐步树立用事业“留住”人才,教育、引导知识分子着眼于21世纪国家的建设,树立以事业为重,以新疆的建设为重的思想,注重培养并留住自己培养的人才。

兵团应该认真贯彻“人才强兵团”战略,切实加强人才队伍建设,要抓住培养和用好人才两个环节,注重在竞争中选拔人才,在事业中凝聚人才,在实践中培养人才。关键形成拴心留人的人才发展环境,建立资源配置机制、人才柔性流动和人才激励保障机制。一是面向全社会建立人才信息库,进行人才的社会化管理和动态管理。把人才作为一种社会资源和可流动的商品实现资源的优化配置;二是改变人事管理制度,建立健全“公开选拔、量才而用”的用人机制,完善人才聘任制度;三是改革分配制度,解决人才待遇问题,尤其是对兵团缺乏的科技型人才实施高激励手段,创造良好生活、工作环境,以“事业留人、待遇留人、感情留人”。通过建立合理的人才资源开发与管理机制,创造增强人才活力的发展氛围,才能提高人才资源的使用效率,遏制人才外流和吸引人才来兵团。

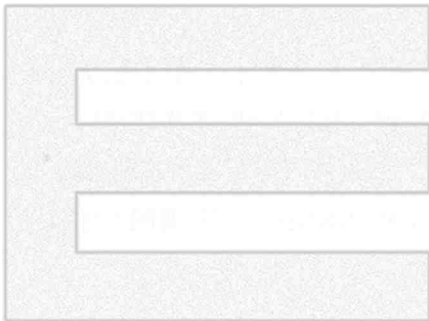
(三)要扩大对外开放,引进更多的优秀人才

近几年来,国内其他地区流入兵团的人才很少,即使兵团考入内地的大学生也只有不足一半能返回兵团。因此,目前兵团建设所需的人才应立足于自身培养。首先,兵团拥有的普通高等院校数量较多,中等专业学校和普通中小学也较多,培养人才的能力较强。但由于种种原因,近年来留住人才的能力急剧下降。针对兵团的实际,充分利用新疆现有的人才资源,改革旧的人事制度,建设好兵团内部的人才市场,采取多种人才分配形式,开展促进地区内的人才流动。消除人才的能级错位,优化人才与岗位的配置,真正做到人尽其才、才尽其用。开展人才测评服务,建立人才交流服务网络与人事信息系统。在此过程中,注意高、中、低学历人才数量的比例关系,通用型人才与专业性

人才数量的比例关系,不同产业之间人才的数量比例关系以及不同民族人才的数量比例关系。

(四)要适量引进急需的不同种类的人才,暂时缓解人力资源在数量和质量上的压力

尽管兵团投资环境、人才环境等都与内地沿海地区有很大的差别,但西部大开放为兵团经济建设创造了契机,且兵团也在试图创造良好的吸引人才的经济背景和社会环境。在“引进”人才的工作中,应做好以下几方面的工作:一是营造良好的宏观面,争取国家政策的积极支持和经济投入力度。二是加强对兵团建设重要地位的宣传,用事业来吸引人才。三是制定新形势下兵团对人才的优惠政策,对特殊人才、急需人才给予特别照顾。四是对人才的“引进”采取各种形式,如定期或不定期、长期或短期到兵团工作,联合培养、定向培养急需人才,加强各种人才交流等。五是制定人才需求的长远规划,使人才培养者和使用者做到心中有数。六是逐步实现人才管理的社会化,这是中国社会主义市场经济发展的必然趋势。



第七章 新疆兵团屯垦戍边新型团场建设

根据中国共产党的十六届五中全会和《中共中央、国务院关于推进建设社会主义新农村建设的若干意见》的精神,结合新疆兵团的实际,兵团党委作出了建设“经济发展、生活富裕、场风文明、环境良好、管理民主”的屯垦戍边新型团场的重大战略和部署。自治区党委七届七次全委(扩大)会议以深入贯彻落实党的十七届三中全会会议精神和《中共中央关于农村改革发展若干重大问题的决定》精神为主线,出台了《自治区党委、自治区人民政府关于进一步推进农村改革发展的意见》,该意见对当前和今后一个时期农村改革发展作出纲领性指示,为兵团屯垦戍边新型团场建设指明了方向。

第一节 新疆兵团屯垦戍边新型团场建设的提出

建设屯垦戍边新型团场是兵团党委贯彻落实科学发展观,在西北地区率先实现全面建设小康社会目标,努力构建和谐兵团的战略部署。屯垦戍边新型团场的总体要求是“经济发展、生活富裕、场风文明、环境良好、管理民主”。这一目标要求比建设社会主义新农村的“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的目标要求更高、更严,而且实现起来也更难。要实现这一目标,必须对建设屯垦戍边新型团场有一个全面而深刻的认识和把握。

一、新疆兵团建设屯垦戍边新型团场的提出

兵团党委提出建设屯垦戍边新型团场,是“稳疆兴疆,富民固边”的重要体现,是“发展壮大兵团,致富职工群众”的重要举措。兵团承担着党中央赋予的屯垦戍边的历史使命,而团场则是兵团履行屯垦戍边使命的基础和主要载体。只有“发展壮大兵团,致富职工群众”,才能更好地履行党中央赋予兵团的历史使命。

(一)兵团“十一五”规划提出“建设屯垦戍边新型团场”

党的十七大明确提出:统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设,坚持把发展现代农业、繁荣农村经济作为首要任务。建设社会主义新农村,是党中央贯彻落实科学发展观,构建社会主义和谐社会而作出的重大战略部署,是中

国现代化进程中的重大历史任务,是解决“三农”问题的重大战略举措。

兵团党委在2005年召开五届七次全委(扩大)会议,通过了《新疆生产建设兵团国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》。会议主体报告阐述了兵团“十一五”时期经济社会发展的指导思想和主要目标。兵团确立的目标是“率先在西北地区实现全面建设小康社会”,“十一五”时期无疑将是兵团向这一目标迈进的关键时期,而“建设屯垦戍边新型团场”则是兵团在这一过程中确立的全新“坐标系”。报告同时还突出强调了“十一五”时期兵团经济和社会发展战略任务的十项内容和十项战略措施。其中,“建设屯垦戍边新型团场”位置十分显著。以“经济发展、生活富裕、场风文明、环境良好、管理民主”为目标,立足当前,着眼长远,扎实稳步地推进屯垦戍边新型团场建设将是兵团“十一五”规划的首要任务。

兵团历届党委对团场建设十分重视。兵团第五次党代会以来,进一步确立了“发展壮大兵团,致富职工群众”的工作目标,出台了与之配套的《关于深化农牧团场改革的意见(试行)》(简称“1+3”文件,即一个主件和三个附件,附件分别为《关于进一步理顺兵团农牧团场分配关系的实施办法(试行)》、《关于加强农牧团场财务管理的暂行规定(试行)》、《关于扩大兵团农牧团场基层民主加强基层建设的实施办法(试行)》),坚持工作重心下移,要使团场基础建设和社会公益事业不断加快,团场的自我发展能力明显增强。进入二十一世纪,兵团党委作出的建设屯垦戍边新型团场决策,则是新时期贯彻落实科学发展观的客观要求,是建设社会主义新农村的具体行动,是率先在西北地区全面建设小康社会的主要前提,是履行屯垦戍边使命的根本保证。

(二)建设屯垦戍边新型团场要努力实现“十一五”时期“六个新”的要求

1. 形成经济发展新格局。

深入贯彻落实科学发展观,坚定不移地坚持以经济建设为中心、不断解放和发展生产力。要充分利用兵团现有的发展基础,充分发挥兵团的集约化优势,以建设全国节水灌溉示范、农业机械化推广、现代农业示范“三大基地”和农牧机械、食品饮料、纺织服装、矿产开发、新型建材、氯碱化工“六大产业”为重要抓手,加快推进兵团农业现代化和新型工业化步伐,逐步形成具有兵团特色的经济发展新格局,为率先全面建设小康社会、更好地发挥“三大作用”奠定坚实的物质基础。

兵团加快建设“三大基地”,就是要通过经营理念、经营手段等方面的现代化,来改变传统的主要依靠外延扩张、增加资源投入来发展农业的道路,通

过按照科学发展观来指导现代农业实现又好又快地发展。

只有深入贯彻落实科学发展观,依靠科技进步推进资源利用方式的根本转变,扩大资源的综合利用和循环利用,延伸资源开发的产业链条,强化节能减排,淘汰落后生产能力,加快形成高端化、集约化、生态化的新型产业体系,才能实现节约发展、清洁发展、安全发展和可持续发展,才能闯出一条具有新疆兵团特色的、质量效益型的、经济更好更快发展的新路子。

当前,兵团只有扎实推进新型工业化,充分利用国发【2007】32号文件进一步促进新疆经济社会发展的政策机遇,调动一切积极因素,推动工业更好更快发展,才能更好地发挥工业的主导作用,带动现代农业快速发展,拉动现代服务业大发展,在新一轮经济发展的竞争中迎头赶上,才能在工业化、城市化、市场化建设上迈出更大步伐,实现兵团经济跨越式发展。

2. 开辟职工增收新渠道。

实行土地承包经营,产权明晰到户,农资集中采供,推行“一票到户”,产品订单收购。切实减轻职工负担,确保实现承包职工总体负担减少10%的目标。认真落实“还田与民、还利与民”的改革措施,连队干部的工资和奖金全额列入团场管理费,严禁团场、连队干部承包土地或变相承包经营土地,严禁团、连干部个人购买经营以入股形式参与大型农机具的购买经营。

发展以职工庭院经济为主的自营经济,拓宽职工增收渠道。这是增加农工收入的有效途径。一是全面落实兵团党委关于发展庭院经济的政策。要按照划好地、划近地、划足地和用好“两用地”的要求及《兵团土地管理实施细则》的规定,给每户划够1.5~2.5亩,并要长期固定,免收土地费用。有条件的团场、连队可以给职工多划“自用地”,让职工家庭充分发展庭院经济,着力解决农业职工不充分就业的问题。职工宅基地和自用地没有连在一起的,在危房改造时要一并考虑规划和实施。要按照产业化经营的要求,采取多种形式做好职工庭院经济的组织、示范、引导和服务工作,积极为职工发展庭院经济和其他自营经济提供信息、销售产品,实现庭院经济的专业化和特色化生产经营,促使职工庭院收入有大幅度提高。师、团、连领导都要亲自抓庭院经济,把发展职工庭院经济纳入政绩考核范围。各级工会、共青团都要围绕发展庭院经济开展形式多样的引导和服务工作。二是按照政策引导、完善服务、依法规范的原则,拓展团场个体、私营经济的发展空间。组织职工从事各种行业和各种形式的个体私营经济。支持鼓励职工自筹资金,发展个体经济,实行职工自主经营,团场主要做规范服务工作。大力发展个体、私营二、三产业,特别是

服务业,做到不限比例,不限发展速度,不限制经营范围(国家有规定的除外),不限经营方式,不限经营规模。

3. 培育团场新职工。

培育新职工是屯垦戍边新型团场建设的重中之重。应当从构建社会主义和谐社会、建设屯垦戍边新型团场的战略高度,不断提高职工人才队伍建设。有组织、有计划、分层次开展思想政治教育、文化素质教育、职业技术培训和“科技示范户”活动,培育一批有文化、懂技术、会经营的新型职工,促进他们政治素质、思想素质、文化素质、科技素质、军事素质和人文素质全面发展,增强他们带头致富和带领职工共同致富的能力,使他们成为建设屯垦戍边新型团场的带头人和发展现代化农业的主力军。

构建社会主义和谐社会、建设屯垦戍边新型团场是兵团党委从全局出发作出的重大战略部署。如何贯彻好、落实好兵团党委的重大部署,全面推进屯垦戍边新型团场、加快全面小康社会建设,培育新型职工人才队伍建设是重要保证。为此,团场应始终坚持“提高职工队伍建设是团场发展第一资源”的思想,将职工人才队伍建设放到同党政人才、专业技术人才、企业经营管理人才建设同等重要的位置来抓,做到同规划、同部署、同实施。团场还制定了提高职工队伍建设的实施办法,对职工队伍建设提出了总体要求,并明确了以“实用型人才培养工程”为切入点,以实施团、连实用人才工程和各类职工教育培训工程、“一连一名大学生计划”、“团场实用技术普及和科技入户实施计划”等为主要内容的职工队伍建设工作思路。

4. 促进社会事业新发展。

认真落实兵团党委的各项政策,全面落实“多予、少取、放活”的方针,促进社会事业新发展。加强普及九年制义务教育。深化团场义务教育阶段学生免收学杂费,对贫困家庭学生提供免费课本和寄宿生活费补助。以“双语”教学和民汉合校为切入点,提高少数民族教育质量。加强团场公共卫生和基本医疗服务体系建设。推行集体单位新型合作医疗制度。继续加强连队卫生室建设,进一步加强团连文化设施建设,进一步完善对困难职工群众的救助体系,逐步提高社会保障覆盖面。大力开展以“八荣八耻”为主要内容的社会主义荣辱观教育和兵团精神教育。扎实开展文明单位、文明小区、小康连队创建活动,改变各种陈规陋习、倡导健康、文明、科学的生活方式,促进新风尚蔚然成风。加强对人民内部矛盾和纠纷的排查调解,加强民族团结、兵地团结、军政军民的团结,倡导致通人和、心齐气顺、实干劲足、团结向上的社会氛围,创

建平安团场、平安连队、平安社区。

5. 创造职工生活新环境。

围绕注重解决农牧团场经济发展、职工增收、职工最关心的就学、就医等问题以及历届党委最关心的饮水、通电、通路等问题作为营造新环境的突破口。以实施兵团“农牧团场农牧连队解危解困住房建设工程”为契机,着力抓好团部小城镇规划、连队居民点规划的调整、完善和修编工作,继续抓好团场职工住房建设,加强团场和连队居民点供电、道路、饮水、排污、改厕、燃气、绿化等工程建设。提高团场电视入户普及率,实现连连通电、通公路、通电话、通公交车、通广播电视。安全饮水普及率达到90%以上。鼓励发展适合职工需求的清洁能源。完善团场社区服务设施及功能,建设社区服务中心。优化职工劳动生活环境,充分发挥职工队伍在建设屯垦戍边新型团场中的积极作用。坚持把优化团场经济社会发展环境与优化职工队伍创业环境有机统一起来,通过加强硬环境和软环境的建设,使职工队伍做到“人尽其才、才尽其用”,调动和发挥职工队伍的积极性和创造性。一是创新平台载体。针对团场各类人才特点,团场应结合实际,积极探索职工队伍发挥作用的途径和渠道。二是建立激励机制。为激发职工队伍活力,团场积极探索人事制度改革和分配激励制度,努力形成愿意创业、能够创业的科学协调高效的体制和机制,为屯垦戍边新型团场建设提供智力支撑。团场打破平均主义,大力推行凭劳动、知识、技能、资金等参与利益分配,鼓励多劳多得,按贡献论报酬;对职工队伍中的突出贡献人才进行奖励;为先进工作者、生产者提供学习深造和培训的机会;积极探索荣誉激励制度,在入党、提拔、推荐参选代表方面对有突出贡献的职工适当予以优先考虑,并作为评选先进的先决条件,增强他们的政治荣誉感。

6. 创造维稳戍边新局面。

积极推进依法行政,不断规范执法行为,抓好团场普法教育,干部职工普法率达到100%。要建立严密的治安防控体系,狠抓维稳长效机制建设,以学习为动力,提高队伍整体素质。认真贯彻民族宗教政策,加强对宗教场所和宗教事务管理;严密防范“三股势力”破坏活动,对邪教组织发案率实行零控制;大力开展平安团场创建工作,加快“安防工程”建设,强化社会治安综合治理,刑事案件发生率和治安案件发案率控制在2‰以内;贯彻《信访条例》,建立健全信访工作机制,认真做好矛盾纠纷排查工作,妥善处理好人民内部矛盾;要牢固树立“三个离不开”思想,切实加强民族团结、兵地团结、军民团结,要在五年之内达到部级现代化文明监狱管理水平,促进监狱各项工作迈上新台阶。

阶;要进一步完善应急体系建设,提高保障公共安全、处置突发事件的能力。同时,要努力抓好安全生产。要以人为本,健全组织、强化责任,落实规范,加大投入,有效监管,确保安全和稳定。

总之,屯垦戍边新型团场应该是一个经济大发展、面貌大变化、文明程度大提高、生活环境大改善的和谐的团场。党的十六届五中全会对社会主义新农村的描述是“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”,这是对新农村的全景式描绘,也是中国建设新农村的具体目标和要求。我们必须结合兵团实际和特点,理解和把握社会主义新农村的内涵,全力推进屯垦戍边新型团场建设。兵团团场兼具有经济实体和社会实体的双重性,也不同于农场和一般企业。因此,构建屯垦戍边新型团场的目标必须充分发挥兵团特色,体现屯垦戍边新型团场的优越性。

二、兵团建设屯垦戍边新型团场的必要性

党的十六届五中全会提出的建设社会主义新农村任务,这是党中央以科学发展观统揽全局,着眼长远作出的重大决策。根据中央的要求,兵团党委提出建设屯垦戍边新型团场,这既是贯彻落实中央提出的建设社会主义新农村的重要战略举措,又是实现兵团农牧团场发展上台阶、上水平,实现新飞跃的重大举措,它反映了兵团农牧团场在“十一五”新阶段发展的必然要求,体现了中央精神与兵团实际的结合,为兵团农牧团场“十一五”及未来发展指明了方向。新型团场建设为服从和服务于屯垦戍边历史使命提供了新的载体和新的平台。

(一)由兵团的特殊性所决定

在半个多世纪的发展过程中,兵团在新疆的稳定和发展中具有不可替代的地位,发挥了不可替代的作用。这种“不可替代性”即兵团的特殊性,寓兵于民,承担着屯垦戍边的特殊任务;党政军企合一的特殊组织形式,为实现屯垦戍边目标提供了各种组织资源;以农牧团场为载体,处在特殊的地理位置(边境、沙漠边缘、重点地区等);兵、师、团、连准军事组织结构,高度的组织性、纪律性,规模化、集团化,便于集中力量办大事;履行政府的职能,完成企业的任务,实行准军事集团的组织形式,所有这些“特殊性”,都是为了更好履行屯垦戍边历史使命而服务的。兵团的特殊性就在于屯垦戍边,而建设新型团场,正是在新的历史时期更好地服从和服务于屯垦戍边历史使命的有效载体。

(二)由兵团“戍边文化”决定

爱国主义历来是动员和鼓舞人民团结奋斗的一面旗帜,是推动社会历史

前进的巨大力量,是各族人民共同的精神支柱。建设兵团屯垦戍边爱国主义基地,是建设屯垦戍边新型团场的文化基础,也是按照“三个代表”重要思想和党的十六大精神的要求,深入学习贯彻《爱国主义教育实施纲要》和社会主义荣辱观的重要举措;是弘扬兵团精神和民族精神,推动兵团物质文明、政治文明和精神文明建设协调发展的实际步骤。爱国主义教育基地,是激发兵团职工爱国情感、弘扬民族精神和兵团精神的重要阵地,是陶冶道德情操、提升品德修养的重要场所。为进一步深入开展树立和践行社会主义荣辱观宣传教育活动,必须注重培养和增强爱国情感,弘扬以爱国主义为核心的民族精神。而爱国主义教育基地恰恰是培育爱国情感的最生动的重要阵地。当年,军垦战士为了祖国的最高利益和中华民族的根本利益,艰苦创业,无私奉献,戍守边疆,他们的爱国情怀和创业精神感召了一代又一代兵团人。在新形势下,我们要把爱国主义教育基地建设与加强未成年人思想道德建设结合起来,把爱国主义教育基地建设与树立社会主义荣辱观宣传教育活动结合起来。要把“八荣八耻”的基本要求,体现到大中小学的政治理论课和思想品德课的教材之中;要根据不同年龄阶段学生的认知水平、行为能力和心理特点,科学规划荣辱观教育的具体内容,培育青少年的社会荣誉感和道德羞耻心;要通过组织学习,在青少年中大力弘扬爱国主义、集体主义、社会主义思想,把他们培养成屯垦戍边事业的合格建设者和接班人。

(三)由兵团的经济结构决定

农场是兵团履行屯垦戍边使命的载体和物质基础,是连接兵、师与连、排的咽喉,是改变二元经济结构的关键,因此只有以屯垦戍边新型团场建设为契机,加快团场小城镇建设,逐步改变城乡二元经济结构的体制,才能缩小城乡差别、工农差别,破解兵团的团场问题。例如,团场基层教育经费和公共卫生事业经费的投入、生态资源和环境保护所需资金的投入,是与兵团财务体制和投融资体制直接相关的问题。只有根据兵团城乡经济社会发展的要求进行统筹,才能明确财务体制和投融资体制的改革方向,使较多的资金投入在基层教育、卫生、生态环境保护等领域,使基层居民的教育和医疗保健条件得到改善,经济社会发展的基础更为牢固。又如,区域发展不平衡,尤其是腹地地带以外的一些师、团经济发展相对滞后,在很大程度上也同城乡二元经济结构体制还没有打破有关。兵团在这些地区开展扶贫工作,主要是带动生产生活条件差的职工脱贫。但由此涉及的基础设施建设和生产生活条件改善所需的投入来自何处,通过哪些渠道注入等体制方面的问题,只有在根除二

元经济结构体制,真正实行统筹发展的战略后,才能得到解决,才能使这些方面的投入取得较好的收益。

三、兵团建设屯垦戍边新型团场的意义

(一)兵团建设屯垦戍边新型团场是贯彻落实科学发展观的重大举措

科学发展观的本质要求是坚持“以人为本”,实现全面协调可持续发展。“贯彻落实科学发展观既是解决中国一切问题的关键,也是解决兵团主要问题的关键”。^①兵团的基础在团场,基础不牢,地动山摇。建设社会主义新型屯垦戍边团场,对于兵团来说是一个新概念,兵团党委提出的“经济发展,生活富裕,场风文明,环境良好,管理民主”与以往解决“农场、农业、农工”问题的思路、目标和方法相比较,建设屯垦戍边新型团场具有“理念新、标准新、手段新”三个明显特征。建设屯垦戍边新型团场,不仅要发展壮大团场经济,致富职工群众,推进团场工业化、城镇化建设、农业产业化,而且要“以人为本”,从全面提高职工素质入手,把工作的着力点放在解决兵团经济发展、城场之间、区域之间、经济与市场之间、人与自然之间、团场与连队之间的统筹发展上。采取综合手段,从更大范围、更多渠道和更高层次上解决兵团“三农”问题,实现职工增收、农业发展和农场进步。新型团场建设既是解决兵团“三农”问题的重要举措,是涵盖政治、经济、文化、社会“四位一体”的综合性建设,是一个复杂的系统工程,是一项长期的历史任务和兵团共同的社会责任。推进社会主义新型团场建设,事关兵团事业的长远发展,兵团要从科学发展的高度出发,把建设屯垦戍边新型团场作为一项历史使命来完成。

(二)兵团建设屯垦戍边新型团场是“十一五”时期的一项重大任务

“十一五”是全面建设小康社会的关键时期,也是加快发展的重要战略机遇期。为贯彻落实党的十六届五中全会精神及中共关于加强新疆和兵团发展与稳定工作的战略部署,兵团结合实际,制定了《新疆生产建设兵团国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,纲要提出,团场是兵团履行屯垦戍边使命的基础和重要载体。按照中共中央关于建设社会主义新农村的总体要求,扎实稳步推进新型团场建设。通过繁荣团场经济、深化团场改革、发展团场公共事业,提升团场综合实力和职工生活水平,增强团场的凝聚力和吸引力,使团场真正成为屯垦戍边的坚固堡垒,推进农业产业化的战略基地和职工群众

^①卢晓峰.科学发展是解决兵团主要问题的关键—学习实践科学发展观的几点认识[R].兵团日报.2008,11,14.

的安居乐园。

(三)建设屯垦戍边新型团场是满足兵团广大职工利益的迫切需要

古人云,为政之道在于安民,安民之道在于察其疾苦。民情是“第一信号”,是工作的“指南针”。“建设屯垦戍边新型团场是兵团社会经济发展到一定阶段的必然产物;是一项政治责任;是兵团率先在西北地区实现小康社会目标的重要载体;是惠及职工群众的民心工程。建设屯垦戍边新型团场的落脚点是给职工创造文明富裕的生活。建设屯垦戍边新型团场,中心是经济发展,核心是职工增收。兵团要密切联系群众、问计于民,不断提高领导干部的决策水平,提高发展生产、致富职工和解决复杂问题的能力。

(四)建设屯垦戍边新型团场有利于改变团场面貌

党的十六大以来,兵团党委牢固树立科学发展观,积极抢抓发展机遇,妥善应对各种挑战,取得了国民经济和社会发展的巨大成就,为推进跨越式发展、实现兵团再创辉煌奠定了坚实基础。在建设屯垦戍边新型团场浪潮中,兵团的面貌发生了很大的变化。兵团交通运输和基础设施建设得到长足发展,生态环境进一步改善。2008年末基本形成了以国、省道为依托,以垦区主干道为骨架,辐射团场、连队的公路网络,道路运输业初步形成了覆盖兵团各垦区的公路运输网。除货运量与2002年基本持平外,客运量、旅客周转量和货物周转量全面增长,经营收入增加。“2008年完成客货周转量分别为51.13亿人公里和71.47亿吨公里,比上年增长了27.3%和15.2%”。^①

(五)建设屯垦戍边新型团场有利于城乡协调发展

建设屯垦戍边新型团场重点在于加快团场经济和社会的发展,缩小城乡差别,实现工业与农业相互促进,城市和团场共同发展的目标。加快团场小城镇建设步伐,以带动农业的发展。要按照“统筹规划、合理布局、因地制宜、突出特色”的原则,进一步完善团场的城镇功能,发展服务业,增强小城镇的凝聚力、带动力。制定和完善小城镇发展的各项优惠政策,吸纳民间资金向城镇集中,引导小企业向团场小城镇集中。实现全面协调可持续发展,必须统筹城乡发展,即统筹团场与城镇发展,这就要求加大城市对周边团场的辐射和带动作用,促进农业和工业的协调发展,城镇和团场的协调发展,从而实现全兵团经济社会的全面协调可持续发展,把科学发展观的要求真正落到实处。

^①新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴2009[Z].北京:中国统计出版社,2009:5.

(六)建设屯垦戍边新型团场有利于实现全面建设小康社会的目标

建设新型团场是全面建设小康社会的目标,是全面建设小康社会的具体体现,是全面建设小康社会的重要内容和阶段。全面小康社会的目标,就是“经济更发展、科教更进步、文化更繁荣、民主更健全、社会更和谐、人民生活更殷实”,这一目标体现了经济、政治、文化、社会“四位一体”的发展要求。兵团党委提出了率先在西北地区实现全面建设小康社会的目标要求,但要实现这一目标,我们的发展还很不全面、很不平衡,差距在团场,难点在团场。没有占人口大多数的团场职工群众的小康,就不可能有全兵团的小康。而团部又是小城镇的所在地,团部小城镇的发展规模、水平又体现了新型团场建设的规模和水平,从根本上讲,新型团场建设的目标就是全面小康社会的目标要求,本质上是一致的。

(七)建设屯垦戍边新型团场有利于调整所有制结构

通过加快团场经济发展,改变连队面貌,持续增加职工收入,可以使职工的潜在购买意愿转化为巨大的现实消费需求,对经济发展起到持续的拉动作用。团场经济发展不快的一个重要原因,就是公有制经济占的比重过大,非公有制经济占的比重太小。要增加非公有制经济在团场经济中的比重,特别是发挥非公有制经济在建设新型团场和推进兵团城镇化发展中的作用。支持和引导非公有制经济参与城镇发展,国有企业改组、改制、改造和各种优势资源开发以及重大项目建设,大力发展混合所有制经济,使混合所有制经济成为新型团场建设和城镇化发展的主要力量。进一步改善非公有制经济的发展环境,构建对所有企业一视同仁的政策和管理平台,保障非公有制经济的合法权益。认真落实好兵团《关于加强兵团非公有制经济发展的意见》,积极引导和鼓励非公有制经济快速发展壮大,充分发挥公有制经济在建设屯垦戍边新型团场和城镇化发展中的重要作用。

(八)建设屯垦戍边新型团场有利于促进人的全面发展

党的十六大以来,特别是建设屯垦戍边新型团场期间,各级党委以减负增收为目标,采取多种措施,扎实贯彻惠民政策,极大地激发和调动了广大职工群众的生产积极性,职工群众在加快发展中得到了更多的实惠,生活质量不断提高。“经济发展、生活富裕、场风文明、环境良好、管理民主”是团场基层党组织先进性建设的出发点和落脚点。团场基层党组织先进性建设着眼于经济发展、生活富裕和影响团场改革发展稳定等主要问题,努力促进职工增收、团场增效;着眼于场风文明、环境良好和群众最关心的重点问题,积极推动和

谐团场建设；着眼于管理民主和基层党组织与党员队伍中存在的突出问题，切实加强基层组织，提高党员素质。兵团要以最大的诚意来留住最需要的人才，努力在兵团营造“尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造”的良好氛围，让人才活力竞相迸发、聪明才智充分涌流。

第二节 兵团屯垦戍边新型团场建设的基本内容

近年来，兵团全面贯彻落实科学发展观，以经济建设为中心，以富民固边为着力点，努力建设环境优美、生态和谐、人与自然和谐相处的新型团场。积极推进屯垦戍边新型团场建设，是一项惠及职工群众的民心工程。

一、兵团屯垦戍边新型团场建设的指导思想、目标要求和基本原则

(一) 指导思想

坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观总揽全局，认真贯彻落实党的十六届五中全会和兵团党委五届七次全委(扩大)会议精神，最大限度地降低建设成本；要坚持因地制宜，全面建设，促进团场物质文明、政治文明、精神文明的协调发展，加快社会主义和谐社会的构建步伐。科学发展观是马克思主义中国化的最新理论成果，深刻分析新世纪新阶段的新形式新任务而提出的战略思想。在屯垦戍边新型团场建设过程中，我们必须使这一建设的目标、模式、要求、动力和手段符合科学发展观的要求，把屯垦戍边新型团场建设作为壮大团场综合实力的基础，把为职工群众创造文明富裕的生活作为建设的落脚点，努力促进屯垦戍边新型团场建设同当地的人口、生态、环境和资源相适应，最大限度地降低建设成本和代价，尤其是资源消耗与生态环境的成本和代价，以避免屯垦戍边新型团场建设违背经济发展的规律，走上为建设而建设的歧途。按照“经济发展、生活富裕、场风文明、环境良好、管理民主”的总体要求，以深化改革、扩大开放为根本动力，以经济发展、职工增收为首要任务，协调推进团场经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设，推动团场走上富裕、民主、文明、和谐的发展道路。

(二) 目标要求

1. 构建具有兵团特色的现代化新团场。

新农村建设的基本要求是“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主。”它既包括发展农村生产力，又包括调整完善农村的生产关系和上层建筑，还包括全面加强农村的社会主义经济建设、政治建设、文化建设、生态

建设、和谐社会建设和党的建设,是党在新形势下加强农村工作的总体部署。我们必须结合兵团的实际和特点,全面理解和把握社会主义新农村建设“新”的内涵,切实推进屯垦戍边新型团场建设。兵团是党政军企合一的特殊组织,既是经济实体,又是社会实体和准军事实体;兵团团场既不同于农村和地方国营农场,也不同于一般企业。因此,构建屯垦戍边新型团场必须充分体现兵团特色,体现团场经济、社会职能的特殊性,以“经济发展、生活富裕、场风文明、环境良好、管理民主”来概括“屯垦戍边新型团场”,符合团场自身发展的规律和特点,体现了在保持兵团性质、任务不变的前提下,能够发挥兵团集中力量办大事和社会主义市场经济体制的两种优势,提高戍边实力,促进经济社会全面发展的要求。

2. 以人为本,关注民生,发展兵团社会事业,推进新型团场建设。

“以人为本”是科学发展观的核心,是我们当前和今后的一个基本发展理念。社会事业的健康发展,就是最大限度地满足人的精神和生理的需要,促进人的全面发展,因而,发展社会事业内在地体现了以人为本的理念。当前,兵团要以人为本,发展社会事业,推进新型团场建设,就必须着力解决职工群众最关心、最直接、最现实的利益问题。兵团职工尤其团场职工最关心的仍是就业问题,职工没有固定的工作,没有稳定的收入,职工对发展社会事业的要求就不强,动力就不足,失去了广大职工群众的积极参与,兵团的社会事业只能是各级党委在唱独角戏,新型团场建设就不会获得持久的动力。为此,兵团要为团场子女就业创造条件,要转变团场子女在全兵团范围自由谋职扫除制度障碍,特别是在养老、医疗等方面不仅广开绿灯,还要给予特殊的保护,只有这样才能使兵团的人流动起来,留住人才,职工素质快速提高,并为兵团社会事业的快速发展,推进新型团场建设提供大量的人才储备。

3. 从兵团的特殊作用出发,积极争取中央的支持,大力发展社会事业,推进新型团场建设。

兵团是中央治国安邦战略的一个重要环节,中央对兵团的发展十分重视。2004年,中央制定的“稳疆兴疆、富民固边”的新疆战略就对兵团的发展作出了明确的指示,要制定更加优惠的政策增强兵团的凝聚力和吸引力,同时进一步加大兵团的投入,积极推进兵团城镇化建设。中央不仅希望兵团经济发展,更希望兵团各项事业稳步发展,以增强兵团的凝聚力,更好地完成稳定新疆“中流砥柱”的重任。由此可知,中央对兵团的投入不限于经济领域,兵团可以在发展社会事业方面争取中央更大的支持,在发展社会事业的政策、

资金、项目、特殊事项等具体问题上争取中央的支持,比如,“新疆生产建设兵团党校读书楼”项目就是由中央直接投资建设的,这是中央对兵团事业支持的一个典型。同时,兵团大力发展社会事业,推进新型团场建设,又面临着一个极好的机遇,即中国“以人为本”的发展理念的确立和社会主义新农村建设战略目标的实施。以人为本,要求兵团大力推进社会建设,促进人的全面发展。建设社会主义新农村就是要大力发展农村社会事业,使国家提供的公共产品惠及兵团团场。

4. 建立社会事业的长效机制,推进新型团场建设。

在市场经济条件下,兵团社会事业发展明显滞后,原因很多,但关键是兵团发展社会事业的观念不解放,不能按照市场经济的要求将社会事业的发展法制化、制度化,没有建立一套社会事业发展的指标体系和责任制度。今后,发展社会事业,推进新型团场建设,最重要的是将发展社会事业尤其关系团场职工群众切身利益的问题,纳入到各级党委和各级领导干部的考核中来,只有这样才能从体制上保证社会事业的发展,促进团场经济、社会、人与自然的协调发展,建设好新型团场。同时,还应将衡量社会事业发展的引咎辞职制度引入到兵团社会事业发展中,通过此制度使各级党委和各级领导干部不轻视、不忽视社会事业,督促各级党委和各级领导干部以更大的责任心,更大的精力发展社会事业,推进新型团场建设。

(三)基本原则

建设屯垦戍边新型团场必须把握好四条原则:一是要始终把经济发展作为首要任务。二是要深化改革,充分调动各方积极性。三是要坚持自力更生,艰苦创业。四是要坚持实事求是、因地制宜。

1. 坚持以发展团场经济为中心任务,促进团场生产力的解放和发展,促进职工持续增收。经济发展是建设屯垦戍边新型团场的基础和关键。新型工业化、农业产业化是助推兵团经济腾飞的“两只翅膀”,各级党政都要始终不渝地将推进新型工业化和农业产业化、努力实现经济又快又好发展作为第一要务。要坚持工农城乡统筹发展,既要立足农业和团场搞建设,努力为屯垦戍边新型团场建设奠定坚实的物质基础,又要立足工业和兵师谋发展,逐步为以工哺农、以城带乡创造有利条件。

2. 改革是新型团场建设的根本出路和动力,必须充分发挥各方面的积极性,使屯垦戍边新型团场建设成为大家的共同行动。必须坚持和完善统分结合的双层经营体制,进一步扩大职工生产经营自主权和基层民主权,加强民

主管理,切实保障职工合法权益。要长期坚持并不断完善团场基本经营制度,充分调动团场和职工群众的积极性、主动性和创造性,最大限度地解放和发展团场生产力。要尊重职工群众的主人翁地位,着力把团场建成职工群众的利益共同体,真正让团场成为职工群众根本利益的实现者、维护者、发展者。

3. 建设屯垦戍边新型团场是一项宏大的事业,离不开中央的大力支持和社会各界的广泛参与,但最根本的还是要依靠我们自身的艰苦努力。各级党政、广大职工群众要继续弘扬兵团精神,克服“等、靠、要”的思想,自力更生、艰苦创业,用我们共同的智慧和辛勤的劳动,建设美好家园、创造美好生活。

4. 必须坚持从实际出发,因地制宜、体现特色、务求实效。新型团场建设与新农村建设相比,有共性的要求又有个性的特点,兵团各师、各团场建设的基础和条件也千差万别。各师、团既要认真贯彻落实中央及兵团党委精神,又要认真研究并紧密结合自身实际,勇于并善于创造性地开展工作。在新型团场建设工作中,要注重实效,不搞形式主义;要量力而行,不盲目攀比;要民主商议,不强迫命令;要突出特色,不强求一律;要引导扶持,不包办代替,真正使建设屯垦戍边新型团场成为惠及广大职工群众的民心工程。

二、兵团建设屯垦戍边新型团场的基本内涵

兵团党委紧紧抓住党的十六届五中全会提出的建设社会主义新农村的机遇,以科学发展观为指导,结合兵团发展实际,在兵团党委第五届七次全委(扩大)会议确立了建设屯垦戍边新型团场的目标和要求,即“经济发展、生活富裕、场风文明、环境良好、管理民主”。这20个字内容十分丰富、涵义极为深刻,涉及团场经济、政治、文化和社会发展各个方面。

(一) 加快团场经济发展

经济发展就是从兵团担负屯垦戍边的历史使命出发,牢固树立发展是硬道理,把发展这个执政兴国的第一要务放在首位,促使团场经济协调、稳步发展,不断解放和发展社会生产力,这是建设新型团场的物质条件。具体包括:

1. 全面推广和应用现代农业技术,提高农业综合效益。

经济发展是建设屯垦戍边新型团场的物质基础,农业是团场的基础产业,发展团场经济,离不开农业综合生产能力的提高。因此,必须全面推广和应用现代农业技术,实施农业“三项提升工程”即:一是粮棉丰产攻关工程,以优化种植品种为突破口,提高单产,扩大总量,优化品质,提高市场竞争力;二是提升“千家万户养畜,致富千家万户”工程,重点普及畜牧业十大主体技术,加快良种繁育体系建设;三是“提升三五九生态建设工程(三条河流、五个灌

区和九大防护林体系建设工程),充分挖掘一切土地资源潜力,将节水灌溉与开发地下水结合起来,重点发展特色林果,实现林果、园艺业标准化生产、产业化经营、科学化管理。”^①

推广使用农业先进技术,发展精准农业,提高劳动生产率。这是增加农工收入的根本动力。一方面,实施科教兴农战略,要大力发展精准农业,提高科技进步对农业增长和农工增收的贡献率。要加快科技成果转化步伐,建立农业科研开发机构和科研创新机制,鼓励和支持团场与兵团内外的科研院所联合共建技术中心或技术开发实体,共同开发新产品。另一方面,加大农业科技体系的投入发展,加大农业科技人员的培训力度,稳定完善兵、师、团三级农业技术服务体系,开展多种形式的农业科技推广活动,提高农工的科技素质。

2. 加快推进工业化进程,实现工业快速发展。

实现团场的“经济发展”,需要解决的问题很多,但首先需要解决的是工业落后的矛盾,没有工业化,就不可能实现真正意义上的经济发展,也就没有真正意义上的新型团场。兵团推进新型工业化的主战场在兵、师两级。因地制宜发展团场工业。借助兵团推进新型工业化的契机,加快产业结构调整步伐,优化工业布局 and 结构;立足农业资源优势,提升农产品深加工能力;提高农业装备水平,大力发展支农工业;在继续做强做大传统优势行业的同时,积极参与南疆石油化工、煤炭等优势矿产资源开发,培育工业新的增长点;加快工业园区建设,优化投资环境,通过招商引资扩大增量;大力引进急需的工业方面人才,为工业发展提供强有力的智力支撑,促进工业产业化快速发展。

3. 积极发展服务业。

当前,要重点解决好流通体系不健全、各类服务不到位等突出问题,不断提高为工农业生产和职工群众生活服务的水平。第一,要将市场开拓放在首位。推进农产品批发市场升级改造。建设一批粮油、蔬菜、干鲜果、畜产品等农产品交易市场,为促进农产品流通创造条件。培育一批团场经纪人队伍,多渠道打开团场工农业产品的销售市场。供销合作社要创新服务方式,为农产品流通和职工生产生活资料供应提供优质服务。外经贸企业要进一步开拓国际市场特别是中亚市场,努力扩大兵团农产品贸易量,带动团场外向型经济发展和职工增收。第二,要围绕职工生产生活发展服务业。抓好为农工服务的流通网络和流通设施建设,引导流通企业采用连锁经营网络向团场和连队延

^①史忠良,何维达.产业兴衰与转化规律[M].经济管理出版社,2004:45.

伸。积极发展社区服务业,改善团场消费环境,保障职工群众消费方便、消费安全。完善道路客、货运网络服务体系,稳步发展团场交通运输业。第三,要有序发展房地产业。建设面向职工群众的经济适用房和普通商品房,促进团部附近连队职工就近向小城镇集中居住。鼓励发展房地产中介业务,促进物业管理的专业化、社会化。第四,要积极发展旅游业。具备条件的团场,可充分利用新疆独特的旅游资源优势,参与自治区重点旅游景区和精品路线开发,建设一批具有兵团特色的旅游景区。城郊团场要充分发挥区位优势和大农业优势,积极发展观光农业和各具特色的“农家乐”服务,拓宽团场服务业发展空间,开辟职工增收新渠道。

(二)提高职工生活水平

生活富裕就是从创新屯垦戍边体制、机制,增强屯垦戍边实力出发,提高兵团职工队伍整体素质,促进职工由体力型向技能型转变,增强职工屯垦戍边的归属感、责任感、自豪感和竞争力。提升自主创新能力、技能和就业能力,增加收入,缩小差距,提高生活质量,走向共同富裕。这是建设新型团场的具体任务。

1. 建立促进职工持续稳定增收的长效机制,不断提高职工收入。

第一,合理确定土地承包职工上交指标。在确定职工上交指标时,将改革的力度、发展的速度和职工群众可承受的程度结合起来,兼顾团场和职工双方的利益,严格按照《土地承包上交指标确定的指导意见(试行)》的要求,合理确定土地承包职工上交指标。切实做到定项限额,公开透明,逐级下达,合同约定;加大收入分配向一线职工倾斜的力度,在保证职工定额收入的前提下根据团场实际确定上交指标,并明确上交指标的范围,规范操作程序,增强职工上交指标的透明度。

第二,大力推进农业结构战略性调整,提高农业综合效益。这是促进农工增收的必然选择。一是调整优化大农业内部结构,2009年兵团农业结构调整生机勃勃,“减棉、增粮、增果、增畜”效果初显。“2009年兵团棉花种植面积压缩100万亩以上,籽棉总产超过110万吨;粮食总产超过210万吨,增长48%;”“酱用番茄总产440万吨,增长71.6%;肉类总产25.4万吨,增长13.4%;红枣、葡萄等特色果林新增35万亩,果品产量增长27.5%。”^①取得如此不易的成果,关键在与结构调整。大力发展果蔬园艺业、畜牧养殖业等。种

^①兵团建设编辑部 关键在于结构调整 兵团建设[M]2009年12期(上)1

植业也要改变现状,在保证粮食安全的前提下,大力发展草业,形成“粮经草”合理三元结构。

二是调整优化产品结构。大力发展高产、优质、高效、生态、安全的农产品和特色经济作物,不断提高产品的竞争能力和出口创汇能力。

三是调整优化区域结构。按照专业化生产和产业化经营的要求,根据各垦区、各团场的地理位置、自然条件,突出地方特色,发挥比较优势,重点发展优势产业,建立棉花、各优特瓜果、粮食、畜牧等大农业基地,形成专业化生产、区域化布局、规模化经营的格局。

第三,加快推进农业产业化经营,培育壮大龙头企业。这是增加农工收入的内在要求。一是做大做强龙头企业,增强龙头企业的辐射带动能力。兵、师、团三级都要把扶持发展龙头企业作为农业产业化经营的首要任务来抓。依托兵团农业资源优势,围绕主导产业,按照规模大、外向型、科技含量高、辐射带动能力强、有竞争力的要求,集中力量扶持、培育、发展和引进一批外联大市场,内联千家万户的农产品加工、商贸流通龙头企业。二是建立龙头企业与团场农工之间的利益联结机制。重点是完善龙头企业与团场(基地)和承包职工家庭的利益分配关系。龙头企业组织要通过建立风险基金、确定保底收购价、利润返还等方式承包职工家庭及小农场建立更加紧密的利益联结机制。通过合同契约、股份合作、承包经营和扶持保护等经济手段,明确双方权利、责任和义务。强化契约化经营与合同化管理,强化对龙头企业与团场(基地)和承包职工家庭的双向约束,形成利益共享、风险共担的利益共同体。

第四,健全社会化服务体系,提高服务质量。这是增加农工收入的有力保障。一是要围绕职工家庭承包经营做好产前、产中、产后服务,形成社会力量广泛参与的农业社会化服务体系。当前重点是建立健全承包职工家庭信贷服务体系、生产资料一体化供应服务体系、大宗农产品订单收购服务体系和农业生产、科技、信息、气息等服务体系及农产品质量检验检测、牲畜检疫防疫等服务体系。充分发挥社会中介组织的作用,鼓励承包职工家庭发展多种形式的专业化合作组织,帮助健全章程,完善内部机制。引导、组织承包职工家庭和龙头企业、科研单位联合,组建兵团大宗农产品和特色农产品等行业协会,培养一批为农业服务的经纪人队伍。二是建立健全银行及其他金融机构与承包职工家庭直接信贷的机制,不断完善各种贷款形式,为承包职工家庭解决生产贷款提供全程优质服务。三是建立承包职工家庭以丰补歉基金。以丰补歉基金的来源是在团场盈利、职工增收的前提下,从市场销售价格高出

合同订单价所形成的共享收益中获得。以丰补歉基金由团场设立专户管理,工会和纪检部门负责监督。

第五,加大农业投入,改善职工生产条件。这是增加农工收入的根本保证。在中国农业仍然是脆弱产业,近年来兵团农业自然灾害频繁,农业风险进一步增大。所以,只有不断加大投入,加强农业基础设施建设,才能确保农业产业的持续稳定发展。一是抓住西部大开发机遇,加强以水利为中心的农业基础设施建设和农业生态环境建设,尽快改变团场农业基础设施建设薄弱,生态环境差的状况,增强农业抗风险能力,保持农业可持续发展。对边境团场、贫困团场,在基础设施建设的政策和资金扶持上要有适当的倾斜。二是加快团场连队水、电、路等基础设施建设和文化、教育、医疗、卫生等公益事业发展,继续实施危旧住房改造工程,不断提高农业一线职工的生活水平。

2. 健全社会保障体系,不断完善社会保障制度。

第一,逐步完善覆盖全兵团的社会保障制度和社会救助体系,努力做到团场所有人员平等享有社会保障服务。根据团场经济社会发展的水平和承担的政治任务,合理确定团场的费率水平,推进兵团级养老保险统筹。

第二,要进一步完善以基本医疗为主体的多层次保险体系,探索建立新型合作医疗和医疗救助制度,逐步将医疗保险覆盖范围从职工扩大到全体居民。完善团场灵活就业人员参加基本医疗保险办法,改善团场参保人员结构。

第三,进一步扩大事业保险参保范围,做好团场享受失业保险向社保补贴、转岗培训补贴、职业介绍补贴三方面的延伸工作,加大失业保险金收缴力度,增加基金收入,确保失业保险安全运营。完善就业扶持政策,扩大就业渠道,使团场符合条件的人员都能享受到就业再就业方面的优惠政策。

第四,要进一步理顺工伤保险管理体制,建立健全工伤机构。逐步扩大生育保险覆盖面,进一步提高基金征缴率,确保生育保险安全平稳运行。

第五,要建立对弱势群体救助的长效机制,使财政性资金的分配向贫困弱势人群倾斜,保证兵团的财政投入能够最大限度地用于一线职工、贫困职工、少数民族职工、弱势群体,从财务管理和投资体现出社会的公平和谐。

(三)树立场风文明

场风文明就是从构建和谐团场出发,弘扬“兵团精神”,培养有理想、有文化、有道德、有纪律的“四有”职工队伍,造就一批有文化、懂技术、会经营的技能型新型职工,推动团场经济社会协调发展,促进人与自然和谐文明相处,这是建设屯垦戍边新型团场的思想基础。

1. 创造出服从和服务于屯垦戍边使命的兵团文化。

将以兵团精神为主要内容的先进文化与社会主义市场经济的先进文化相结合,创造出服从和服务于屯垦戍边使命的新型团场文化。兵团文化体现着以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神。兵团文化继承和发扬了以军队为主要载体所孕育和创造的“井冈山精神”、“长征精神”、“延安精神”、“南泥湾精神”等为核心的军旅文化,并从兵团屯垦戍边 50 多年的实践中创造了以“热爱祖国、艰苦奋斗、无私奉献、开拓进取”为主要内涵的兵团精神。兵团文化不但有着丰富的文化底蕴,而且凝聚着兵团精神的精华,它不仅深刻地反映了兵团几代人热爱祖国、保卫边疆和建设边疆的满腔热情,而且也深刻地反映了兵团人在新形势下不断开拓进取、勇往直前的时代精神。兵团文化所表现出来的强烈的爱国主义、艰苦奋斗、无私奉献、开拓进取的精神风貌激励着兵团人为屯垦戍边伟业不断建功立业。通过兵团团场新型文化建设,使广大干部职工更加明确兵团是新疆“经济建设的力量、安定团结的力量、祖国统一的力量和民族团结的力量”,从而增强广大干部职工的责任感、使命感和自豪感。

2. 加强社会主义公民道德建设和社会主义荣辱观教育。

实现场风文明,在当前,必须突出体现社会主义核心价值体系的要求。必须突出体现马克思主义的指导思想、中国特色社会主义的共同理想、以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神、以“八荣八耻”为主要内容的社会主义荣辱观。要特别加强社会主义荣辱观教育,必须以屯垦戍边为目标,以“八荣八耻”为根本,树立正确的荣辱观。认真开展社会公德、职业道德、家庭美德教育和未成年人思想道德建设,形成良好的道德风尚、社会氛围和人际关系。大力发展团场科教文化事业,加大团场职工群众培训力度,培育有文化、懂技术、善经营、讲文明、守法纪的新型职工。使他们知道何为“荣”、何为“耻”,教育他们以热爱祖国为荣,热爱新疆为荣,热爱兵团为荣,热爱屯垦戍边事业为荣。

3. 提高职工整体素质。

第一,加强团场职工的思想政治教育。用邓小平理论和“三个代表”重要思想和科学发展观武装职工,加强对职工的社会主义、爱国主义教育和党的基本理论、路线、方针政策的学习宣传,加强对屯垦戍边意识和兵团精神的宣传教育,加强以“八荣八耻”为主要内容的社会主义荣辱观、道德观教育,提高职工的思想觉悟和道德水平。

第二,加强团场职工的文化、科技和技术技能培训。针对目前团场新职工和外来务工人员普遍存在的文化低、素质差、生产经营能力不强等问题,加大对新职工和外来务工的科技、文化、技术技能的培训教育力度,开展职工“绿色证书”培训和农工技术职称评审工作,提高职工的文化水平、科技水平和生产经营能力,不断增强职工的文化素质和致富本领。

第三,加强对团场职工的军事训练,提高职工的军事和身体素质。如农八师一四九团场,每年冬季抽出一定的时间对职工加强军事训练,既提高了职工的身体素质,也有利于其意志力的培养。

第四,加强团场人才队伍建设。贯彻实施兵团人才“十一五”规划,制定和完善培养、稳定、吸纳人才的政策,为建设屯垦戍边新型团场提供人才支持。

(四) 建设良好的团场环境

屯垦戍边新型团场建设目标中的“环境良好”,是针对履行屯垦戍边使命的兵团团场经济社会发展具体情况,提出的科学要求。其内涵远远丰富于社会主义新农村建设中相应目标“村容整洁”的内容。

1. 实现环境良好,优化团场环境。

环境良好就是从建设环境友好型社会出发,重视生产和消费活动对自然生态环境的影响。实行清洁生产,努力实现废物的循环利用,实行环境标识、环境认证和行政机关绿色采购制度,完善再生资源回收利用体系,形成资源节约的增长方式和健康文明的消费模式,这是建设新型团场的环境氛围。实现环境良好,就要加大团、连环境综合治理力度,美化、净化、优化团场环境。建设屯垦戍边新型团场,环境建设是首当其冲的基础性工作。重视环境建设,首先必须全面认识建设屯垦戍边新型团场与兵团环境建设的现状。建设屯垦戍边新型团场,这是兵团依照中央提出建设社会主义新农村,结合自身实际而确定的一项战略任务。是以科学发展观为指导,在新时期、新形势下指导兵团全面建设小康社会、构建和谐社会和现代化事业的百年大计,它与建设环境友好型社会的目标高度一致,也是一脉相承。

2. 营造发展的硬环境要在“新型”上下工夫。

“新型”这一要求,为兵团的发展注入新的活力,拓宽新的空间。兵团要实现跨越式发展,首先要将“硬环境”建设好。建设和谐社会的中心任务是建设环境友好型社会,环境友好型社会既是人与自然的和谐发展,又是人与人的和谐发展,同时包含着各民族之间的和谐发展。兵团更要建设环境友好型社会,它是兵团在未来实现可持续发展的重要基础。

兵团基层单位大多地处沙漠边缘或高寒地带,虽然经过 50 多年的努力,生态环境有所改善。但干旱、风沙肆虐、交通和信息相对闭塞等依然制约着兵团的发展。兵团需要继续努力,保护好自然林、草地,发展好人工林、草地,长期性做好禁止“猎杀野生动物、采伐野生植物、以滥开荒为主的生态环境破坏行为”等工作。另外,兵团地处边疆和少数民族地区,肩负维护民族团结、促进边疆各项建设全面进步、带动西北地区早日实现小康社会目标的重任,必须要有一个稳定和发展的良好环境。兵团地理位置偏远,发展环境相对较差,投资环境的优化任务十分繁重。一方面,新疆的交通条件必须尽快改善。另一方面新疆内部经济结构、市场化管理机制等方面也必须加以完善。

胡锦涛总书记曾明确讲过,节约资源是中国的一项基本国策。他还多次强调要深入贯彻落实科学发展观,充分认识节约能源资源的极端重要性和紧迫性,加快推进建设节约型社会的各项工作。兵团必须针对水资源匮乏、各类矿产资源相对匮乏等情况,认真落实好《循环经济促进法》、《节约能源法》等,积极探索节约型团场建设的机制,促进节本增效和可持续发展。

3. “小康”环境建设。

围绕兵团提出“十一五”末在西北地区率先实现小康的工作目标,一方面以兵团大农业为基础,重点从农副产品和林果、畜禽深加工、精加工上求增效增收。一方面积极走新型工业化道路,借鉴发达国家、地区和省市的经验,大力推进工业化进程,力求在最短时期内实现工业反哺农业的目标。另一方面要从第三产业甚至于第四产业上挖掘稳固的发展潜力,健全各类社会事务管理和服务体系建设,如城镇化建设、公园式团场建设、提高文教卫生质量等等,促进兵团社会的全面小康。

4. “发展”环境建设。

这里的“发展”环境建设包括面相对较广,既是经济发展、生活富裕、场风文明、环境整洁、管理民主、社会稳定的范畴,又是各项事业取得成就的范畴,总体表达,就是人们在兵团能够安居乐业,社会融资和发展的渠道畅通,并能够提供良好的施展空间等。

兵团要顺利实现现代化建设目标和各项事业的大发展,建设环境友好型社会是重要保证,也是核心内容。在最近一个时期内,主要精力应放在以建设环境友好型技术、环境友好型产品、环境友好型企业、环境友好型产业、环境友好型学校、环境友好型社区等为内容的一系列建设环境友好型社会工作上,广泛开展国情教育、区情教育、团情教育,增强全社会尤其是各级领导干

部和在职职工、广大青少年的资源忧患意识与节约资源、保护环境的责任意识,为兵团成为中国西北地区的绿色屏障、稳定屏障和小康社会、和谐社会、节约型社会、现代化建设的领头羊奠定坚实基础。

(五)实现团场民主管理

管理民主就是从扩大职工“两权”出发,经济上扩大职工生产经营自主权,政治上扩大基层民主权,推进团务、连务公开,发挥团场职工代表大会作用,落实职工群众的知情权、参与权、选择权和监督权,广泛调动广大职工群众的积极性,这是建设屯垦戍边新型团场的体制保障。在兵团特殊的体制、特殊的使命、特殊的地理环境、特殊的组织形式下,要实现政治文明,就必须大力推进民主管理。通过民主管理为新型团场建设提供组织保障和制度保证,从而更好地服从和服务于屯垦戍边历史使命。

1. 把握好党的领导与尊重群众意愿的关系。

党的十七大提出:“发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。”^①共产党要把人民利益作为自己的根本利益,再没有任何特殊利益。因此,必须把坚持共产党的领导作为一根红线贯穿于团场基层民主政治建设的各个方面和各个环节不动摇,把维护职工“四权”作为基层管理民主建设的核心。

2. 把握好遵循程序和制度创新的关系,遵循程序原则。

有章理事,按规定办事是扩大团场基层政治民主的一个重要法则。从实际情况看,目前的制度建设仍然是一个薄弱的环节。基层党组织要以群众关心的热点、难点为重点,加大制度创新的力度,建立健全各项配制制度。而建立健全各项配制制度,重点要建立健全“两个一切”的规章,即:一切尊重法律法规的要求;一切决策尊重群众的选择和意愿。建立连队生产经济工作运作规范为主要内容的政务、财务公开制度。建立以深化维护职工“四权”为主要内容的基层民主管理制度。加强团场基层民主政治建设向程序化、制度化、规范化方向发展。

3. 把握好在深化基层管理民主建设中党的领导和群众组织共同参与的关系。

党的领导是深化团场基层民主政治建设的核心。工会、青年团、女工委、退管会和产业协会是深化基层民主政治建设的主力军。兵团作为党政军企合一的特殊组织,各群众组织联系或代表了一方群众,都是在党的领导之下为

^①十七大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2007:27.

共同的目标而工作。

4. 把握好职代会制度与其他议事制度和议事形式的关系。

扩大基层民主的基本任务是健全基层自治组织和民主管理制度,完善公开办事制度,保证人民群众依法直接行使民主权利管理基层公共事业和公益事业。对干部实行民主监督,最直接、最基本的形式仍然是职工代表大会制度。这一民主管理制度是团场在民主决策、民主管理、民主监督中的主渠道,随着改革的深入、发展,机制的不断创新,在民主管理的形式、内容上各地都有许多创新,不论是议政会制度,还是其他各种不同的议事会形式,都只能是职代会的延伸和补充,其发挥的作用,不能替代职代会的决策作用。

“经济发展、生活富裕、场风文明、环境良好、管理民主”,这五个方面相互融通,相辅相成。其中,“经济发展”是其物质条件;“生活富裕”是其具体落实;“场风文明”是要建设精神文明,是其思想基础,是屯垦戍边新型团场建设的灵魂;“环境良好”是要建设友好环境,这是屯垦戍边新型团场建设的重要条件,属环境氛围;“管理民主”是要建设政治文明,这是屯垦戍边新型团场建设的政治保证。五句话 20 个字言简意赅,从统筹建设物质文明、精神文明、生态文明、政治文明、和谐团场的高度,概括了“建设屯垦戍边新型团场”的科学内涵。

第三节 建设屯垦戍边新型团场存在的问题和解决途径

农牧团场是兵团履行屯垦戍边使命的基础和主要载体,团场职工是兵团屯垦戍边事业的主力军,兵团发展要高度重视农牧团场的建设工作。但是,现阶段兵团新型团场发展遭遇到诸如体制、产业结构、经济发展和人力资源等因素的制约,发展缓慢,迫切需要打破桎梏,提高兵团职工群众的生产、生活积极性,加快团场的经济社会发展。

一、制约建设屯垦戍边新型团场的因素

一方面,体制因素。兵团特殊的体制致使团场自身负担过重、积累不足。政企不分的经济管理体制导致团场负担不断加重。团场对国有耕地、水利、水电、轧花等垄断性经营资产或企业习惯行政方式经营管理,没有按市场经济要求建立起现代企业制度,缺乏效益考核和经营责任约束,使企业规模和效益难以增长。团场内部市场化程度低,经济成分单一,行政式的经济管理方式,如植棉和粮食生产订单机制表现出较大的行政色彩,使职工与团场或市场联结的经济纽带难以形成,职工市场经营主体地位难以确立,导致团场自

我积累不足。边境团场远离市场,信息闭塞,职工思想观念和干部管理工作方式与社会主义市场经济要求还存在较大的差距。团场经济增长方式没有根本转变,改革发展中出现很多热点、难点,制约团场经济发展的深层次矛盾不断出现。

另一方面,团场的产业结构和经济发展因素。团场的产业结构和产品结构不能完全适应新的发展阶段的要求。所有制结构中,国有经济比重过大,多种所有制经济的共同发展还不平衡。长期以来,团场经济是以现代大农业为基础发展起来的军垦农业经济,目前团场的经济结构中,农业仍占据首要地位,第二产业的比重比较低。目前规模大、经济实力和市场竞争力强、辐射范围广、带动能力强的大龙头企业数量较少,利益联结机制不够完善和规范,一些龙头企业与农工联系不够广泛和紧密,在利益分配上不尽合理,农工在产业化经营的加工销售环节中得到实惠不多,在执行农产品订购合同的过程中,由于缺少有效的履约监督机制,一旦市场出现波动,受追求利益最大化驱使,企业和农工单方或双方违约现象时有发生,缺乏诚信基础。

团场经济缺乏实力,投入不足,基础脆弱,抵御自然灾害的能力不强,特别是许多团场水资源匮乏,自然环境恶劣,农业基础设施还不完善、不配套,团场总体经济规模小,经济总量偏小。兵团有许多团场地处偏远,贸易成本高,投资能力弱,招商引资吸引力有限。小城镇基础设施不完善、不配套,人口规模小,生活居住环境差,难以吸引和留住人才,造成管理技术人才严重匮乏。

二、建设屯垦戍边新型团场的解决途径

(一)强化领导机制

推进新型团场建设,关键在领导,必须加强基层党组织建设,带好头、领好路,同时要增强基层党组织的凝聚力、战斗力,充分发挥党员战斗堡垒作用。党的先进性建设要紧紧围绕党的中心任务开展。当前,团场党组织的中心任务就是进行屯垦戍边新型团场建设,因此,团场基层党组织的先进性建设要围绕新型团场建设这个主题来进行,把先进性建设与新型团场建设有机结合起来,以党的先进性建设促进新型团场建设,把共产党员的先进性充分体现在建设新型团场之中,这就是最大的实效。

1. 进一步完善领导干部民主选举制度,规范选举程序,增强职工民主法制意识。

对选举程序规范合法、符合职工群众要求的民选干部,必须尊重群众意愿,团党委不能在其任期内随意调整;对任期内不称职的民选干部罢免,必须

经连队三分之二以上职工群众表决通过。进一步扩大团务、连务公开范围,加大对职工土地承包、农资采供、大宗农产品收购、团连领导干部收入分配的民主监督力度。积极推进和发展团场、连队基层民主政治建设,是促进屯垦戍边新型团场全面发展的基本途径。团场现代化的进程也是民主化的进程,没有民主就没有团场的现代化。团场、连队的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督制度的建设和完善,既是团场现代化建设的重要内容,又是团场经济发展和社会事业进步的重要条件和切实保障。

2. 改进团场党组织的工作方式。

适应团场经济体制、管理体制改革,健全党组织的工作制度和工作机制,规范团场党组织与经济、行政等组织的工作程序。在支持和保证经济、行政、群团等组织依照法律和章程充分行使职权的基础上,对需要共同负责、共同决策、共同实施的重要事项和工作,按照“统分结合、协调制约、运行有序、简便易行”的原则,与民主决策和民主管理制度相衔接,建立具体的工作规则和工作流程。依据有关的法律和章程办理,保证党组织职能作用的有效发挥。强化团场党组织服务职工群众的功能,明确新形势下团场党的工作与经济社会发展和职工群众利益新的结合点和着力点。建立健全团场基层党组织书记例会制度、民主议事制度,党组织负责人接待日、座谈走访等民意调查、民意反馈制度,完善职工群众利益表达和利益协调机制,拓宽服务职工群众、凝聚人心的途径和方法,团结和带领职工群众共同推进团场经济社会全面发展。

3. 团场基层党组织是团场基层各项事业的领导核心和基础。

团场党组织是团场各项事业的领导核心,是党在团场全部工作和战斗力的基础。团场连队的广大党员是建设新型团场的骨干力量。加强团场基层党组织的先进性建设,既是搞好整个党建工作的重要基础,又是建设新型团场的基础性工作。首先,要完善制度创新机制,这是团场基层党组织先进性建设的必然要求。基层党组织先进性建设工作、目标、方法、要求都很明确,关键是要抓落实。一是要把“两级联创”活动抓好落实;二是要落实党建责任制;三是要建立督促检查机制。其次,要构建基层党员干部素质提升机制。要突出培养重点,认真抓好“双优工程”,把致富能手优先培养发展成为党员,把党员致富能手优先培养发展成为连队干部。把一批思想好、作风正、能力强、威信高的高素质人才选进连队领导班子。要鼓励和选派优秀大中专毕业生到基层任职,进一步优化基层班子结构,提升基层干部素质。再次,要构筑党员作用发挥的长效机制。要为党员充分发挥先锋模范作用、永葆先进性搭建实践平台。

一要分类开展好主题实践活动;二要注重典型引导;三要关心爱护党员。思想建设、组织建设、能力建设和作风建设是团场基层党组织先进性建设的着力点。要用“三个代表”重要思想武装连队基层干部和广大党员的头脑,增强其落实科学发展观、建设新型团场的自觉性和坚定性。同时,要把组织建设与制度建设结合起来,建章立制,按照制度办事,使支部工作规范化。要努力增强广大党员干部科学发展的能力、致富职工群众的能力、执行政策依法办事的能力、构建和谐团场的能力、艰苦奋斗务实创新的能力。积极探索团场增效、职工增收的新办法。党的基层组织领导能力的高低、工作作风的好坏,直接影响着团场经济社会的发展和职工群众生活水平的提高,直接代表党的形象,关系着党的声誉。要通过作风建设,使基层干部做到公道正派、务实廉洁,从而赢得广大职工群众的拥护,密切党群、干群关系。

(二)因地制宜,体现特色,强化实效机制

由于各团场的发展差距较大,发展进程有快有慢,发展水平有高有低,在实施中切不可脱离实际,盲目攀比,而必须坚持从实际出发,因地制宜,体现特色,务求实效,扎实稳步地建设新型团场。必须紧紧围绕农业增产和职工增收,通过加大农业产业结构调整力度,加快农业现代化建设,扩大农业生产规模,大力发展绿色农业和有机农业,构筑信息化管理、智能化决策、产业化开发和社会化服务的现代农业生产体系,不断提升农产品的总量和质量,大幅度提高农业生产效益。

以农二师二团为例。农二师二团经济结构战略性调整取得明显进展,结构也趋于合理。最近几年,二团立足本团资源优势,搞好农产品的加工,延长产业链,使工业生产稳步增长。以团办工业改制为切入点,通过经营体制的改革,加快工业的发展速度。到2010年,实现生产总值35500万元,年均递增12%,人均生产总值25000元。五年累计全社会固定资产投资3.73亿元,实现利润1.25亿元。预计到2010年,让大部分职工群众过上比较富足的生活,职均年纯收入达到35000元,年均递增10.5%。加大农业基础设施建设。争取上级资金12400万元、团场自筹3200万元用于农田基本建设,投资300万元建立信息化中心,以农业节水灌溉为重点,积极推行现代节水灌溉技术,大幅度降低灌溉定额。“到‘十一五’末,使信息化、智能化节水灌溉面积达到2万亩,农业全部使用节水灌溉,灌溉有效利用系数由目前的80%,提高到90%以上。提高土地等级,改善生态环境。投资750万元,以每年1万亩的速度进行低产田改造,提高耕地利用率,把失产面积由目前的8%降低到3%,建成高产

稳产田 15 万亩。”^①

再以农八师一三三团新型团场建设为例。一三三团是农八师五个中心团场之一，“十五”以后，一三三团农业生产方式由粗放经营向集约化、规模化、现代精英化转变。建成了兵团最大的机采棉生产基地，节水灌溉面积达 22 万亩，优质葡萄生产基地 1.5 万亩，优质蔬菜林果生产基地 1 万亩，建成集约化奶牛、生猪养殖基地 10 个，使团场由单一的农业生产发展成为种植业、养殖业并驾齐驱的格局。近年来，团场初步建立和完善了团场基本经营制度。团场职工负担只降不增，职工除自身收益外，基本实现了“零负担”，团场出现了土地抢着包、不够包的大好局面。“2007 年团场种植棉花 18 万亩，籽棉总产 6333 万公斤，是建场初期的 36 倍。实现农业生产总值 2.5 亿元，职均收入 20202 元。年末牲畜存栏 9.89 万头（只），牧业增加值 4256 万元。”^②城镇功能不断完善配套。近几年，一三三团在兵、师各部门大力支持下，不断加强新型团场基础设施建设，镇区面积由 0.5 平方公里扩大到 5 平方公里，形成了以团部为中心，工业区和居民区一体化的大格局。道路硬化工程、城镇亮化工程、镇区绿化工程以及公园、车站、超市、集贸市场、农副产品批发市场、酒店等一批亮点工程、福利工程、民心工程相继建成，完善了城镇功能，提升了城镇形象。社会公益事业不断进步。团场启动饮水工程，实施电网改造工程，工农业生产用电和职工生活用电有了保障。城控电话、光纤传输、数据通信、移动通信等现代化通信网络覆盖全场，宽带用户数量激增，电脑进入了寻常百姓家，有线电视实现全场联网。文化教育事业蓬勃发展。一三三团牢固树立人才观念，加大教育投入力度，逐步建立健全公共卫生、社会保障体系，不断丰富职工群众文化生活。教育事业生机勃勃，“两基”教育覆盖率达到 100%。全团有专业技术职称人数达 1312 人，这些人才成为团场各条战线上的技术骨干和基层干部。社会保障体系进一步健全。基本养老、基本医疗、工伤、生育保险覆盖率稳步提高，做到了应保尽保。2007 年团场退休工人 5249 人，发放养老金 6237 万元，人均 1.1 万元。文化体育事业蓬勃发展。团场连队公共文化设施建设力度加大。每年的民族团结联谊会、歌咏比赛、职工篮球赛、广场文化活动，丰富了职工群众文化生活。

^①兵团建设编辑部.建设屯垦戍边新型团场[J].兵团建设,2006,(1).

^②数据来源:133 调研材料.

(三)建立和完善各项配套政策,强化实施机制

要在农业产业化、劳动力转移、环境整治、发展公共事业、资源转化等方面实施新突破,建立和完善以上促下的组织机制、以工促农的增效机制、以城促场的带动机制、以补促保的投入机制、以点促面的示范机制。促进社会事业新发展。继续加大对团场教育设施的投资力度,办好义务教育。发展卫生事业,改善团场职工的医疗保障水平,职工人人享有初级卫生保健。建立健全社会保障体系。完善社会保障制度和企业用工制度,建立覆盖全团的职工群众最低生活保障制度,全面实现养老金社会化发放。改革是调动职工群众积极性、解放和发展生产力的重要途径。

兵团党委提出进一步完善团场基本经营制度的总体思路是:土地承包经营,产权明细到户,农资集中采购,产品订单收购。进一步明确承包职工家庭的生产经营主体地位和团场经营管理主体地位。一是土地承包经营。农业承包职工家庭实行土地长期固定、生产自主经营、成本费用自理、负担只降不增、收益风险均沾、享受社会保障的政策。自用地免收土地费政策不变。鼓励职工年初一次性交清利费,不允许人为地“垒大户”。二是产权明晰到户。继续深化产权制度改革,对大棚、农机具、机井、滴灌等小型水利设施和居民区林带作价归户,职工自主经营,团场规范服务。凡不宜单独买断经营的生产资料,可采取股份制或股份合作制方式经营。三是农资集中采购。对承包职工各类农资采购,按照市场规律,兵团要求以师为单位实行统一招标、集中采购。四是产品订单收购。大宗农产品以团场为单位进行收购。

(四)正确认识和把握新型团场建设与小城镇发展的关系

党的十六届五中全会强调:要“把解决好‘三农’问题作为全党工作的重中之重,实行工业反哺农业、城市支持农村,推进社会主义新农村建设,促进城镇化健康发展。”这一精神明确告诉我们新型团场建设和团场工业化、团场城镇化是一个有机整体,应该良性互动,协调发展,决不能把新型团场建设和团场工业化、城镇化割裂开来。

1. 小城镇(团场)、团场企业、农业产业化三者共同发展。

发展小城镇是兵团城镇化战略的实施重点之一。同时,小城镇是团场农业剩余劳动力和农工到城镇定居的主要场所。因此,实施城镇化战略必然要求团场的企业得到发展。城镇化是工业化的伴生物,团场工业化必然会催生团场的城镇化。欧美发达国家城镇化水平很高,是其工业生产高度发展的结果。在兵团,发展团场企业能有力地促进小城镇的发展,加快城镇化进程。团

场企业是小城镇生存和发展的支柱,团场企业的发展和集聚,是小城镇发展和繁荣的基础。实施城镇化战略还必然要求农业产业化得到发展。农业产业化是和团场工业化、团场城镇化相结合的“三位一体”。农业产业化的“产加销”一条龙和贸工农一体化的体制,必然会促进城镇与团场结合、工业与农业结合,为团场企业的发展提供更多的原料和更大的市场。

2. 小城镇(团场)、团场企业、农业产业化三者相互配合。

小城镇(团场)、团场企业、农业产业化三者互动发展对城镇化战略的促进作用具体表现为:一是三者可实现优势互补。小城镇、团场企业、农业产业化三者都是推进城镇化进程的主要力量,促进城镇化战略的实施,但各自的力量又都是有限的。小城镇主要是在提供平台、奠定基础方面有优势,团场企业主要是在提供资金、保障生产等方面有优势,而农业产业化则主要是在为城镇、企业提供生产需求方面的优势。三者互动发展使三者有机地结合在一起,实现优势互补,就可以使三方面特长得到发挥,从而有力地促进城镇化战略的实施。二是三者结合产生整合作用,优化资源配置,提高资源利用率。

(五)加强农业现代化建设,促进新型团场建设

兵团开创了新疆现代化农业。通过几代兵团人的不懈努力,兵团在推进农业现代化方面,已取得了举世公认的成就,对促进新疆经济发展和维护祖国西北边陲地区稳定与巩固边防发挥了重要作用,自身的经济实力和屯垦戍边能力也得到迅速发展壮大。“屯垦戍边”的“垦”不仅仅落脚在农业,而且包括工业和其他产业。但是,对于“垦”的问题,在本章建设屯垦戍边新型团场中我们将其主要落脚在兵团的农业现代化上。“兵团农业现代化的载体在于兵团团场。说到底,农业现代化从本质上说就是把传统农业转变为现代农业的过程”。^①而加强兵团团场农业现代化建设,主要从以下几个方面进行:

第一,坚持走可持续农业发展道路,坚持依靠现代科技,大力发展精准农业,实现稳产高效与节约资源、保护环境并存。推进农业生产清洁化,建设生态农业,发展循环农业。

第二,学习先进地区的经验和技術。扩大大宗农产品出口规模,增加出口产品品种,加速兵团农产品市场国际化。引进良种、技术、资金、人才,吸引先进经验和经营方式。

第三,加快农业科技进步。只有依靠科技进步才能实现高产、优质、高效,

^①卢玉文.兵团现代农业建设问题研究[J].新疆农垦经济,2007(1):52.

提高农业劳动生产率和资源利用率,提高农产品市场竞争力。大力开发、引进和推广优质高产技术和降耗增效技术。加快农业信息化建设,大力提高农业机械化水平,广泛推广和应用精准农业技术。深化农业科技体制改革,培育多元科技创新主体,逐步形成以兵师团、专业协会、专业合作社和各种产业化组织为主的多元农业科技推广体系,大力加强农工职业教育和技术培训。

第四,大力推进农业产业化进程,不断拓宽和延伸农业的内涵,使农业的链条通过延伸更加完整,农业的领域通过拓宽,促进农工商紧密结合。积极培育和发展合作经济组织,提高农业和农工的组织化程度,建立和完善利益联结机制,鼓励龙头企业通过建立契约基地、发展订单农业,与农工建立紧密的利益联结机制和稳定的产销关系。比如农五师大力推进农业产业化,通过多种形式积极组建和培育了一批竞争力强、效果好、市场潜力大、并具有开发能力和可持续发展能力的龙头企业,使之与团场、职工生产、市场销售网络相链接,形成“龙头企业+基地+农户”的产业化经营模式,使团场和职工真正得到实惠,实现共同发展。

北疆红提公司组建于2001年,是一个以销售为主,与科研、生产相关联的企业。公司采取“公司+基地+农户”的产业化经营模式,对农五师6万亩红提葡萄实行统一管理、统一包装、统一价格、统一销售、统一品牌、统一运输的“六统一”管理机制。同时,公司充分发挥科技兴企、科技兴产业的优势力量,以产品销售为中心,以全程服务团场、服务职工、服务客商为宗旨,创新机制,科学发展,积极培育龙头,带动了农五师一大支柱产业,走出了一条大基地链接大市场的道路。

第五,加强农业市场建设。统筹规划,坚持以兵团城镇为市场的依托和载体,吸纳社会资本加强市场硬件建设,努力做到有主导产业和重点产品就有市场配套的要求,积极引进现代经营理念,完善市场服务现代农业建设功能。

当前,在推动兵团经济更好更快发展进程中,经济建设中的当务之急是按照中央的要求,加快建设“三大基地”,推进农业现代化进程。正如兵团第六次党代会报告中指出:“建成全国灌溉示范基地、农业机械推广基地、现代农业示范基地,是国家交给兵团的重要任务,是推动兵团农业现代化进程的基本方向。”

第八章 以科学发展观为指导,构建和谐兵团

科学发展观是以胡锦涛为总书记的党中央对三代中央领导集体关于发展的重要思想的继承和发展,是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现,是与与时俱进的科学,是指导中国经济社会又好又快发展的重要指导方针。科学发展观,是在总结中国发展实践,借鉴国外发展经验,适应新的发展要求的基础上提出来的,是兵团经济社会发展的重要指导方针,是发展特色兵团必须坚持和贯彻的重大战略思想。构建和谐兵团最重要的任务,是牢固树立科学发展观,深入学习实践科学发展观,与时俱进,发挥“推动改革发展、促进社会进步的建设大军”、“增进民族团结、确保社会稳定的中流砥柱”、“巩固西北边防、维护祖国统一的铜墙铁壁”三大作用和正确处理屯垦与戍边、特殊体制和市场机制、兵团和地方三个重要关系。

第一节 科学发展是解决兵团问题的关键

兵团作为肩负屯垦戍边使命的特殊组织,是建设边疆、保卫边疆的重要力量。兵团事业经历了 50 多年的发展,特别是改革开放 30 年来,经济总量明显增加,人民群众的生产生活水平显著改善,面对新问题、新情况,我们一定要坚持科学发展观,这是解决兵团问题的关键。

一、落实科学发展观最重要的是发展

(一)发展是解决兵团问题的必由之路

兵团发展得越好,对国家、对新疆的建设所起的作用就越大。中流砥柱和铜墙铁壁作用也取决于兵团在发展中积累起来的实力,只有兵团发展了,才有更多的人力、财力、物力投入到维护稳定、巩固边防之中。当前职工群众日益增长的物质文化需求同相对落后的社会生产之间的矛盾依然是兵团的主要矛盾,职工群众要求加快发展、过上美好生活的愿望和期盼十分强烈。要解决这个主要矛盾,满足职工群众迫切的发展愿望和日益增长的物质文化需求,只有靠发展,靠又好又快地发展。当前,全国上下都在加快发展,特别是自治区的发展速度日益加快,这对兵团来说是一个很大的压力。如果兵团不能实现又好又快发展、落后于自治区的发展步伐而且差距拉开,兵团提出要在

西北地区率先全面建成小康社会的目标就难以实现。因此,发展是对兵团最根本的要求。

(二)实现群众的根本利益是兵团发展的根本

在市场经济条件下,能否保持一支稳定的、素质较高的职工队伍,决定着兵团能否成功地履行历史使命。兵团必须牢固树立以职工群众为本的观念,树立群众意识、宗旨意识和服务意识,坚持党的群众路线,自觉地把以职工群众为本贯彻到兵团的全部工作之中。兵团的全部奋斗和工作都是为职工群众服务的,必须把实现好、维护好、发展好广大职工群众的根本利益作为兵团一切工作的出发点和落脚点,把促进职工群众的全面发展作为兵团的根本追求,坚持群众利益无小事,切实保障职工群众的各项权益,解决职工群众的各种困难,让职工群众共享兵团发展的成果。兵团必须切实尊重职工群众的发展主体地位,努力调动和发挥职工群众的首创精神,真正依靠职工群众来实现兵团经济社会又好又快发展。在西北地区率先全面建成小康社会,是一个惠及兵团全体职工群众的宏伟工程,实现了这一目标,职工群众的经济、政治、文化、社会等各项权益将得到更充分的保障,生活质量将得到全面的提升,职工群众的全面发展也会有大幅提高。

(三)全面协调可持续是兵团发展的方向

按照兵团事业的总体布局,全面推进经济、政治、文化、社会、生态建设,实现兵团全面协调可持续发展。新疆本身就是中国生态环境脆弱的地区,兵团的团场、企业更是大多分布在新疆两大沙漠周边、边境沿线,可以说是在中国生态链条的关键部位,担负着很重的生态建设任务。只有实现全面协调可持续发展,才能为国家的生态发展作出更大贡献;全面协调可持续发展是破解兵团当前发展难题的重要办法。当前,兵团发展中还存在不少突出矛盾和问题,如经济社会发展不平衡,发展方式粗放,结构不合理,生产受自然条件和市场波动影响大,团场职工减负增收任务艰巨,企业核心竞争力不强,资源环境约束加大,一些企业经营困难等。这些都要求我们转变发展方式,加快实现全面协调可持续发展。

(四)统筹兼顾是兵团发展的方法

在兵团坚持统筹兼顾就是要处理好“三大关系”,因为这三个重大关系是兵团发展中必须面对的特殊矛盾关系,对兵团事业有着根本和长期的重大影响。如果不解决好这“三大关系”的特殊矛盾,兵团事业就难以走到全面协调可持续发展轨道上来。统筹兼顾是我们处理好这“三大关系”的唯一方法。坚持统筹兼顾就是要处理好事关兵团发展全局的基本关系,这里包括正确处

理发展速度和发展质量的关系,更加注重发展的质量和效益;正确处理经济建设和政治、文化、社会建设的关系,更加注重发展的协调性;正确处理当前发展和长远发展的关系,更加注重可持续发展;正确处理特殊管理体制和市场机制的关系,更加注重依靠市场来配置资源;正确处理增强团场实力和致富职工群众的关系,更加注重维护职工群众的利益;正确处理争取上级支持和自力更生的关系,更加注重发扬艰苦奋斗精神;要坚持从以职工群众为兵团发展之本出发,从兵团事业发展全局和职工群众的根本利益出发,统筹好中央和地方、个人和集体、局部和整体、当前和长远的利益关系,正确反映和兼顾兵团不同群体特别是困难群体的利益,调节并处理好各种具体的利益关系,调动一切积极因素,充分发挥职工群众在改革发展中的主体作用,努力发挥职工群众的首创精神,使全体职工群众朝着共同富裕的方向稳步前进。

二、兵团要坚定不移地贯彻落实科学发展观

科学发展上新水平就是要实现兵团第六次党代会提出的率先在西北地区全面建成小康社会,到2012年经济总量达到800亿元以上,人均生产总值达到3万元以上的奋斗目标。实现这个目标几乎是要在2007年的总量上翻一番,但我们的耕地资源、矿产资源根本不可能翻番,特别是耕地资源受水资源和环境的限制,增量已十分有限,如果继续当前的这种产业结构和生产水平,完成这个目标难度极大,必须坚持把科学发展作为屯垦戍边的第一要务。

(一) 加快结构调整,推进农业现代化进程

发展现代农业必须加大农业内部结构调整,促进种植业、畜牧业、果蔬园艺业协调发展,着力提高兵团农业综合生产能力和农产品的市场竞争力。加快推进农业产业化“6221工程”(“6221工程”是指发挥优势,做强做大棉业、糖业、酒业、果蔬业、畜牧业、种子业六大主导产业;择优扶强,打造20家销售收入过10亿元、利润超千万元的农业产业化龙头企业;以质取胜,创建20个以上自治区或国家级知名品牌;突出重点,建设10大特色农产品生产基地),积极培育和扶持农业产业化龙头企业,推动农业向精深加工方向发展。进一步加大水利工程、基本农田保护、中低产田改造、农业防灾减灾等基础设施建设,改善农业生产条件。要依靠科技进步,提升农业水平,走内涵式发展道路。就是要依靠科技进步提高单产、确保总量,最大限度地种植出高产的林、果、蔬等作物,同时加大畜牧业在农业中的比重,从而达到职工增收、团场增效的目标。

(二) 加快推进新型工业化,实现兵团经济跨越式发展

要充分利用兵团大农业优势和新疆矿产资源优势,依托现有工业基础,

调整优化产业结构,集中力量发展农牧机械、食品饮料、纺织服装、矿产开发、新型建材和氯碱化工等“六大产业”。大力发展农用装备制造制造业,加快番茄制品、乳肉制品、精炼食用植物油、精制糖、饮料酒等加工业发展,建设优质棉纺织品生产基地,建成全国重要的煤化工产业基地。加快发展建材工业,积极争取自治区支持,尽快形成有规模的矿产业。进一步转变企业经营机制和发展方式,加快建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系,鼓励支持企业争创名牌,推进低投入、高产出,低消耗、少排放,能循环、可持续发展的经济体系建设。到2012年,形成有经济规模、有市场需求、有竞争能力的主导产业,基本构建起具有兵团特色的工业发展新格局。

(三)大力拓展服务业领域,加强服务标准化和诚信体系建设

要深化流通体制改革,培育壮大一批竞争力强的大型流通企业,推进农资、医药、日用消费品和成品油连锁经营网络建设;加强兵团供销合作社系统服务“三农”的职能,加快服务网络和组织体系建设;加强道路客运、货运网络建设,提高垦区、团场和连队班车通达程度。创新和发展为团场服务的新型金融服务机构,完善以中小企业为服务对象的信贷担保机构体系,提高金融保险业发展质量。积极发展信息服务业,加快会计、法律、咨询、商务组织等中介服务业的发展。完善旅游景区基础设施建设,打造一批具有兵团特色的旅游景区。促进房地产业健康发展。完善社区配套服务功能,大力推进社区服务体系建设。

(四)积极推进城镇化进程,拓展经济社会发展平台

不断增强城市、园区及师部城区的发展能力,成为加快兵团经济转型、产业升级的示范区和集聚各类资源的区域性中心区。大力推进团场集中连片垦区中心城镇建设,创造条件建设新城市。在天山南北基本形成布局合理、水平较高、具有兵团特色、与地方城镇互为补充的城镇体系。加快团场城镇建设步伐,2012年基本完成团场场部供排水、集中供热、燃气供给、垃圾处理、城镇道路等建设,使团场职工享有更多更好的基本公共服务。提高土地资源利用效率,探索城镇公共基础设施产业化经营的途径。完善团场职工群众居住区规划,作好连队布局调整,不断改善团连职工群众的生产生活条件。

第二节 发挥“三大作用”,构建和谐兵团

兵团承担着党和国家赋予的屯垦戍边使命,这一使命具体说来就是要发挥好“三大作用”。兵团当前具备了加快发展的机遇和条件,但与此同时,兵团

的人口、资源、环境等矛盾进一步突出,瓶颈制约进一步加剧。在兵团内部,不同程度地存在着发展思路不清,发展信心不足,发展方式落后,发展质量不高,自有财力远低于国家综合财力补助,自我修复和发展能力明显不足,农牧团场比重过大,团场资源承载能力与发展需求存在很大差距的问题。

深刻认识兵团“建设大军”“中流砥柱”“铜墙铁壁”三大作用对新疆稳定和发展的重大意义,增强责任感。面对西方敌对势力加紧对新疆实施“西化”、“分化”和“三股势力”活动猖獗的严峻挑战,特别是乌鲁木齐“7·5”事件对新疆工作产生的极大影响,这使我们进一步认识到兵团的存在符合国家的最高利益和民族的根本利益,其重要作用不可替代;进一步认识到兵团的特殊的组织形式是履行屯垦戍边历史使命的重大优势;进一步认识到农牧团场是履行屯垦戍边历史使命的主要载体;进一步认识到广大职工群众是稳定兵团及新疆的重要力量,也是屯垦戍边的主力军。因此,不断发展壮大兵团、增强综合实力,打牢屯垦戍边的物质基础,使团场真正具有凝聚力,成为拴心留人的有效载体,从而更好地发挥“三大作用”是兵团的神圣职责。

一、发挥兵团的中流砥柱作用

2009年8月,胡锦涛总书记在自治区干部大会上作了重要讲话,再一次强调:兵团的中流砥柱作用是同兵团的体制和功能联系在一起的,是兵团应当发挥的作用,是兵团屯垦戍边使命在维护民族团结、确保社会稳定上的具体要求,同时也是伴随兵团事业发展全过程的永恒本书。这一作用主要体现在“增进民族团结、确保社会稳定”上。

(一)增进民族团结

一是增进新疆与内地、不同民族间的交流和团结。兵团人来自五湖四海、各地各民族,在同新疆各民族长期交往、共同生活中,展示全国各地各民族的特色,展示中华民族统一多民族大家庭的风情,成为新疆同内地、同全国各族人民联系的重要中介和桥梁纽带。二是促进兵团与地方及新疆各民族团结合作。兵团人作为一种同各民族没有历史隔阂的新群体,通过践行党的民族和宗教政策,坚持不懈地为新疆各族人民大办好事,同地方各民族毗邻而居、互帮互学,发展融合经济,扩大了新疆各民族间的交流和信任,成为促进新疆各族人民团结友爱的重要媒介。三是增强新疆各族人民团结合作的文化纽带。兵团文化融汇了全国各地文化特色,为新疆注入了新的文化基因,对新疆各民族文化具有强大的吸引力和感召力。兵团文化广泛吸收借鉴新疆各地各民族文化,促进了新疆文化的多元化。兵团弘扬了中华和谐统一的主流文化,强化了各族人民对中华民族的认同和中华文化的认同。

兵团从诞生起,就把促进民族团结和谐作为不懈追求,严格执行党的民族宗教政策,尊重少数民族的风俗习惯和宗教信仰;兵团团场、企业毗邻地方县市乡村,坚持开展兵地文明共建,帮助地方少数民族发展经济社会事业,为新疆各族人民大办实事,开展互派干部、医疗服务、支援良种、技术指导、科技帮扶等,发展兵地融合经济,往来密切、互帮互学,结成了同呼吸、共命运的血肉亲情,形成了“边疆同守、资源共享、优势互补、共同繁荣”的良好局面,被誉为“中央支持地方、内地支援边疆、兄弟民族相互支援”的有效形式。

今后,兵团要进一步密切兵团和地方的关系,增强民族团结。要把维护民族团结作为发挥中流砥柱作用的前提,坚持不懈地为各族人民办实事、办好事。要按照“顾全大局、尊重历史、互谅互让、协商解决”的原则,协调、解决兵地间的各种具体问题。要按照“边疆同守、资源共享、优势互补、共同繁荣”的要求,在实现兵团自身发展的同时,积极发展融合经济,帮助和带动所在地区的发展。要巩固和加强与各族群众同呼吸、共命运、心连心的血肉联系,共筑反对民族分裂、维护社会稳定的铜墙铁壁。要进一步坚持兵团内部稳定,加强对职工群众的思想教育,在职工群众中深入开展理想信念、历史使命、地位作用及兵团精神、屯垦戍边意识的教育,把更好地发挥中流砥柱作用融入兵团人的核心价值之中,引导职工群众进一步增强做好兵团工作的使命感、责任感、紧迫感。要做好职工思想政治工作,正确处理新形势下的人民内部矛盾,做好扶贫帮困工作,及时处理和化解各种纠纷,防止矛盾激化。要坚持不懈地开展民族团结、兵地团结教育,引导广大职工群众牢固树立“三个离不开”思想,自觉维护安定团结的政治局面。

(二)确保社会稳定

1. 兵团在确保社会稳定方面发挥“中流砥柱”作用。

一是抵御各种反动思想传播,增强各族人民反对分裂、维护稳定的信心和决心。兵团的团场、企业,地处反对“三股势力”斗争的前沿和第一线,时刻关注周边的民情、社情、敌情,警惕和积极应对“三股势力”等的意识形态破坏,传播党中央和兵团党委的声音,团结鼓舞周边各族群众,巩固各民族团结稳定的共同思想基础,成为安定团结的思想文化中心和维护意识形态安全的坚强柱石。

二是形成和完善军、警、兵、民共同应对分裂恐怖活动的强大机制。兵团实行党政军企合一体制,本身就是军、警、民合一:一方面具有“军”的属性,有自身的军事、武警和政法力量,形成同驻疆部队、驻疆武警部队、地方政法力量的密切和有机的联系;另一方面又具有“企”或“民”的属性,形成同地方民

兵和各族群众之间密切的联系;成为“军、兵、警、民”四位一体联防体系中不可缺少和不可替代的一环,成为保证这一机制强大震慑力的重要因素。

三是震慑和迅速有力打击分裂破坏势力、确保社会稳定。兵团的体制机制具有有效应对突发事件和紧急事态的特点,兵团的地缘分布和空间布局,能够从整体上确保对“三股势力”和各种敌对势力的震慑和控制力;而团场、企业的分散布局 and 有机联系,能够使兵团在第一时间掌握各地动态,及时控制事态发展,成为“三股势力”和各种分裂破坏势力难以逾越的战略屏障。2009年“7·5”事件发生后不久,兵团军事部及时启动应急预案,迅速集结民兵,全面做好执行任务准备。加大边境管控力度,在各地对重要地段加紧巡逻,协助地方公安机关、武警部队维持社会秩序。武警兵团指挥部广大官兵在第一时间集结出动,执行维稳任务。随后几天里,广大武警官兵发挥不怕疲劳、连续作战的精神,夜以继日地坚守在执勤一线,进一步地做实做细维稳工作。7月9日,兵团迅速召开电视电话会议,进一步部署当前以及今后一个时期的维稳工作。兵团领导要求兵团各级党政和广大党员干部要着眼于更好地发挥“三大作用”,确保兵团自身的和谐稳定对维护新疆大局稳定的重要性。

南疆尤其是和田——喀什——阿克苏这个三角地区,是20世纪末“三股势力”活动猖獗的地区,南疆几乎所有分裂活动都发生在这个区域内。中国人民解放军一进疆就将阿克苏作为战略要地来布防,再加上农一师在长期的发展中逐步壮大成为兵团在各方面都较强的一个师,因此喀什至阿克苏一线相对稳定。相比较而言,农十四师成立比较晚,地处南疆塔克拉玛干沙漠南缘的中心和田地区,原和田管理局所辖区域有限,严重制约了和田管理局的发展,造成了喀什至和田这一线的戍边力量相对薄弱,“三股势力”频频在此制造事端,挑唆民族矛盾,制造分裂活动。震惊全国的阿克陶县巴仁乡反革命武装暴乱就发生在喀什附近。

加强农十四师戍边力量的建设是兵团南疆戍边力量建设的重点。加强农十四师的实力,强化南疆戍边体系建设,完善兵团戍边战略,是当前兵团戍边战略布局的重点。中央对兵团南疆戍边力量建设特别是农十四的建设十分重视,于2000年批准和田管理局由局升格为师,同时,自治区也对兵团在南疆的戍边维稳作用予以肯定,对“皮墨垦区”(在皮山县与墨玉县之间成立的一个新垦区)的建设给以土地划拨等方面的大力支持,兵团应当不失时机地加强农十四师戍边力量的建设,壮大兵团在南疆的戍边力量。

以农十四师二二四团为例。该团于2004年3月31日,经兵团编办批复(兵编发[2004]24号文)成立。地处塔克拉玛干大沙漠的南缘,位于皮山县与

墨玉县交界处 315 国道北侧的阿克兰干地区（故称皮墨垦区），西距和田市 75 公里，是亘古荒原上兵团在 21 世纪新成立的第一个自压、连片式高新节水灌溉新型团场。二二四团现有总人口 6010 人，下辖 6 个生产连队，4 个直属单位。经过 5 年的努力，该团已经取得了一定的经济效益、社会效益和生态效益。基本建设初具规模，水利、供电工程配套完成，团部城镇基础设施及社会事业建设、交通基础设施建设正在实施。二二四团经济建设的速度、质量和效益稳中有升。“2004 年完成国内生产总值 1226.41 万元，职均收入 6538 元。2005 年完成国内生产总值 1861 万元，同比增长 51.7%，职均收入 8300 元，同比增长 34%；人均收入 5799 元，同比增长 10%。2006 年完成国内生产总值 2555 万元，递增 37%，职均收入 8861 元，同比增长 7%；人均收入 7057 元，同比增长 21%。”^①“2007 年完成国内生产总值 4243 万元，增长 58.9%，职均收入 10637 元，增长 20.1%；人均收入 7395 元。”^②另外，团场的封沙育林效果显著，新职工得到妥善安置，职工增收渠道不断拓宽，招商引资稳步发展，农业改革稳步推进，小城镇建设已初步形成。

2006 年 9 月，正在新疆考察的胡锦涛总书记来到和田皮墨垦区的二二四团，他指出：“成立和发展新疆生产建设兵团，是中央治国安邦的战略性决策和重要举措，……新疆生产建设兵团要正确处理好屯垦和戍边的关系，正确处理好特殊管理体制和市场机制的关系，正确处理好兵团和地方的关系，和新疆各族军民边疆同守，资源共享，优势互补”。^③在新时期，二二四团按照“经济发展，生活富裕，场风文明，环境良好，管理民主”这一建设屯垦戍边新型团场的要求，结合实际情况，制定出台了“十一五”时期经济社会发展和开发建设的总体战略布局和具体目标，“计划到‘十一五’末，全团总人口达到 1.5 万人，国内生产总值达到 3.5 亿元，年均增长 54%，三次产业之比为 40:30:30，五年累计实现利润 5000 万元。全团职均收入达到 3 万元，人均收入达到 1.5 万元。”^④

皮山农场地处昆仑山北麓、塔克拉玛干大沙漠南缘，是一个以维吾尔族为主体的少数民族团场。近年来，该场党委带领职工大力发展生产，加强场、连基础设施建设，积极为职工群众办好事、实事，使职工群众生活生产条件明显改善。2007 年，“农场下辖基层单位 30 个，其中农林牧渔业单位 18 个，工

①新疆调研材料，农十四师二二四团工作汇报。

②新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴 2008[Z].新疆生产建设兵团年鉴社，2008:651.

③鼓干劲、促发展、奔征程[J].兵团建设，2008，(6):01.

④新疆调研材料，农十四师二二四团工作汇报。

业单位 2 个, 运输业单位 1 个, 其他单位 5 个。年末完成生产总值 6794 万元。”^①

可以说, 兵团设置诸如二二四团这样的团场是有特殊的战略意义的。为适应新时期战备维稳戍边的需要, 团场人能种田, 能驾驶机车, 农忙时是生产能手, 农闲时习武扛枪。二二四团的开发建设充分发挥了“中流砥柱”作用。和田地区是反对民族分裂主义和非法宗教活动的前沿阵地, 二二四团的建立, 肩负着增进和田地区民族团结, 确保社会稳定, 维护祖国统一的重大政治责任和历史使命。二二四团的开发建设进一步加强了兵地之间的关系, 为和田地区的经济发展注入了强大的生机和活力, 提供了广阔的就业空间, 增加了当地农民的收入, 形成了兵地融合、共同发展的经济格局。国家领导人到二二四团视察时, 对二二四团开发建设发挥的经济效益、社会效益和生态效益给予了充分肯定。

50 多年来, 兵团不论在承担支援中印边界自卫反击战的任務上, 还是在边境地区建立边境农场、与国防军几十年如一日地驻守在边防线上, 都有效地巩固了祖国的西北边防, 减轻了国家的国防负担, 起到其他任何组织都无法替代的作用。与此同时, 面对民族分裂主义分子和西方敌对势力危害新疆稳定的活动, 不论是在 20 世纪 50、60 年代反对民族分裂主义的斗争中, 还是在 20 世纪 90 年代以来打击暴力恐怖活动和反渗透中, 兵团总是站在反分裂斗争的最前沿, 有效地维护了新疆的稳定, 为国家集中精力进行现代化建设创造了条件。兵团人时刻警惕分裂破坏势力的新动向, 坚持开展意识形态领域反分裂斗争, 大力弘扬中华和谐统一文化, 打击“三股势力”嚣张气焰, 配合军警作战或独立作战, 先后平息了 1956 年和田一系列反革命暴乱、1964 年“伊塔事件”、1990 年巴仁乡“4·5”反革命武装暴乱、1997 年伊宁市“2·5”事件等大大小小百余次分裂暴乱活动, 成为平暴制乱、维护稳定和各族人民和平安宁生活的可靠的重要力量。在平息 2009 年乌鲁木齐市“7·5”打砸抢烧严重暴力犯罪事件中, 兵团也迅速作出反应, 积极配合新疆地区, 为维护新疆的稳定作出贡献。兵团还在 2002 年伊犁昭苏地震、2003 年喀什伽师地震等新疆各地发生地震、洪灾等威胁各族人民生命财产安全的自然灾害面前, 发挥组织性强、行动迅速、就近便利的优势, 在第一时间赶赴灾害现场, 积极主动支持地方各族人民抗灾救灾利灾后重建工作, 得到地方各族群众的广泛赞扬, 被誉为抢险救灾的突击队。

^①新疆生产建设兵团办公厅. 兵团年鉴 2008[Z]. 新疆生产建设兵团年鉴社, 2008: 651.

2. 在新的形势下要进一步发挥中流砥柱作用。

一是要进一步发展壮大兵团,为发挥中流砥柱作用打好实力基础。要用科学发展观统领兵团经济社会发展全局,处理好经济建设同政治、文化、社会、军事建设的关系,以经济建设为中心,注重发展的协调性和可持续性,解放思想、深化改革,着力解决影响发展全局的关键问题和突出矛盾,加快推进新型工业化、农业产业化和城镇化,建设屯垦戍边新型团场,特别是加强边境团场和少数民族团场建设,努力构建和谐兵团,实现兵团经济社会又好又快发展,营造屯垦戍边的坚强堡垒。

二是要提高政治敏锐性,加强反分裂、反渗透、反恐怖斗争的准备。要帮助民兵认清形势的严峻性,解决在执勤、训练和执行各项任务中的思想问题和现实困难,以临战的姿态、实战的标准,加强民兵、基干民兵和预备役人员以及武警部队的军事训练,突出反暴乱、反骚乱、反爆炸、封锁、管制、重点目标防护、消除恐怖袭击后果、联防联控、边境封控、支边作战、搜剿捕歼、沙漠追歼、隔离围歼等演练,抓好武器库、训练基地建设,制定预案,增强处置突发事件的能力,确保拉得出、用得上、干得好。

三是要加强兵团政法机关和队伍建设,使其在确保兵团内部的社会治安的同时,积极支援地方开展同“三股势力”的斗争。要提高政法队伍的思想政治素质和业务素质,加强政法机关之间的情况通气、工作协调,统一行动。要加强同军队和地方政法机关的联系协调,形成定期协商机制,共同分析本地区的反分裂斗争形势,统一部署反分裂斗争的重大行动,加强军、警、兵、民反分裂斗争“四位一体”联防机制建设,明确职责,分工负责,各司其职,统一步调,不断扩大反分裂斗争的战果。

二、发挥兵团的铜墙铁壁作用

兵团的作用决定了兵团的地位,有为才有位,因为很有作用,所以才有地位。新疆特殊的战略地位,决定了兵团的特殊作用。胡锦涛总书记指出:科学发展观的根本方法是统筹兼顾。新疆是中国西北的战略屏障,是中国对外开放的重要门户,也是中国战略资源的基地,以科学发展观指导兵团发展,统筹新疆的发展和稳定,这关系着全国改革发展的稳定大局,而兵团是稳定新疆的核心,起到中流砥柱和铜墙铁壁的作用。作为兵团的三大作用之一,发挥铜墙铁壁的作用是兵团的立身之本、兴业之基、发展之途、力量之源。兵团承担着党和国家赋予的屯垦戍边特殊使命,其中“戍边”字面意义就是保卫和镇守边境。从实际意义上说,就是防范外部各种现实和潜在敌人,表现为预防和抵御外侮的铜墙铁壁作用。

(一)兵团的开发建设能够改善中国西北地区的防御态势

兵团的开发建设,能够改善中国西北地区的防御态势。一是完善屯垦戍边的战略布局,使屯垦戍边成为国防体系中的重要一环。几十年来,兵团屯垦戍边战略格局在维护中国的国防安全中,发挥了特殊而重要的作用。二是加强民兵武装力量建设,协助军队开展边防。兵团有自己的优势,在局部战争中可以发挥多种作战任务,通常是配合部队作战,主要担负后方警戒、城市反空袭、游击战等任务,保证主力部队以主要兵力完成主要进攻方向作战任务。兵团如王震所说,“是一支产业大军,是一支有组织、有训练的强大的警备新疆的国防军的后备力量”,“是新疆军区的后备军。”

以农五师九十团为例。该团位于新疆的阿拉山口大风口边境前沿,自然环境极其恶劣,但是尽管如此,几十年来兵团人始终保持“兵”的特色,积极配合军、警开展联防。团场人民在保卫边防维护稳定工作中发挥了“生产队”、“工作队”、“战斗队”的作用,勇于担负屯垦戍边的历史使命,为祖国西部边陲的和谐稳定、生产发展发挥了重要作用。

因此,兵团必须从构筑国家边防安全长城的高度,认识承担的戍边职能,自觉、主动、充分地发挥铜墙铁壁作用,时刻警惕和防范来自境外敌对势力的各种渗透、破坏活动,成为巩固祖国边防的模范,在巩固边防和维护国家安全过程中,不断实现兵团的战略价值。

(二)兵团的发展壮大为国防军提供有力的保障和支撑

新疆与8个国家接壤,边境线长达5700公里,战略位置十分重要。兵团比较突出的是建设边境农场带,构筑起屯垦戍边的国防屏障。边境农场带主要是针对“伊塔事件”发生后,边境地区严峻复杂的边防形势,为戍边防边、加强边境建设于1962年开始兴建的,到目前为止,兵团在长达2019公里的边境沿线建立了58个边境农场,种“军事田”、放“政治牧”,形成了纵深10~30公里的边境农场带,筑起了屯垦戍边的国防屏障。这是劳武结合、亦兵亦农、屯垦戍边的具体体现,是巩固国防的直接产物。

许多边境农场主要是从巩固边防的角度兴建起来的。农牧团场的职工,在极端艰苦的环境下,担负起了戍守祖国边疆的重任。以农十师一八五团为例。该团位于阿尔泰山西南边缘的国境线上,西北以阿拉克别克河为界,与哈萨克斯坦共和国接壤,东以别列孜克河,与哈巴河县为邻,南隔额尔齐斯河,与吉木乃县为邻。中哈边境线长达86公里,团部距边境线仅1.5公里,总面积862.82平方公里,境内有55.5平方公里国土,是中国和前苏联边境争议地区中唯一由中国实际控制的地区。几十年来,一八五团人牢固守卫祖国的领

土。1988年4月,中苏两国界河发生百年不遇的洪水,洪水冲毁中国一侧的散德克龙口,夺路哈拉苏自然沟进入额尔齐斯河。在紧急关头,兵团人首当其冲。一八五团和全师职工连续奋战16个昼夜,堵住决口,迫使河水重新进入界河。1998年,经过中、哈两国勘界后,55.5平方公里国土正式划归中国版图。

一八五团地理位置偏僻闭塞,环境恶劣,交通不便,通讯经常中断。建团以来,一切以国家安全利益为最高行为准则的一八五团军垦战士“死守”国境线。长期生活在国境线上,使一八五团人养成了强烈的国土意识,把守土卫国当成神圣的职责,把卫国戍边作为世代相传的终身职业。

(三)兵团密切联系军队和各族群众,共同构筑保卫边疆、维护国家统一
的强大机制

科学发展观的根本方法是统筹兼顾,是兵团处理各方面矛盾和问题必须坚持的战略方针。坚持统筹兼顾,就是既要总揽全局,又要抓住牵动全局的主要工作。这就要求兵团的预备役、民兵、公安武警、职工群众一体化,具有横向联系紧密、军民交流通畅、军地设施互用的特色,便于在遇到边防危机时迅速动员和有效应对;兵团建立边境团场、建设边境团场带、组建边境值班连队、与国防军一起站岗放哨等形式,能够改变边境地区的边防形势,预防敌对势力的渗透破坏和经济政治文化影响;兵团通过边境团场带推动对外开放,开展对外经济文化交流合作,有利于在平等互利的基础上同周边地区一道开创互利、互补、互惠的新格局,建立友好、和睦、繁荣的边境带和边境地。

兵团的铜墙铁壁作用是历史形成的,是在国家、新疆和兵团长期历史发展中不断得到加强的,是在兵团职工群众的历史创造中不断得到体现和强化的。兵团的铜墙铁壁作用不是对兵团自身而言的,而是国家的需要,是新疆发展的需要,是关系祖国最高利益和中华民族根本利益的,是国防安全战略中的重要内容。所以要贯彻落实科学发展观,有战略和全局观念,兵团在开发建设,能够稳定边疆、充实边疆、巩固边疆,使边疆成为国家重要的战略支撑点,进而改善中国的区域防卫态势。发挥兵团的铜墙铁壁作用是兵团的永恒本书,要深入贯彻落实科学发展观,处理好资源积累和消耗之间的关系,有效动员各方面资源应对各种紧急事态,体现了兵团统筹协调各方面资源的能力和实力,也体现了兵团运用科学发展观指导戍边实践的意识 and 能力。围绕铜墙铁壁作用的各个方面,有计划、有目的地提升能力和实力,才能不辱使命、不负党和国家的重托。

三、发挥兵团的建设大军作用

科学发展观的第一要义是发展。兵团根本任务是发展生产力,发展才是硬道理。只有不断推动发展,才能从根本上把握人民的愿望,把握兵团现代化建设的关键。兵团的实力需要通过屯垦得到增强,兵团的作用需要通过戍边得到发挥。兵团在履行屯垦戍边任务的同时,对新疆的经济建设起到了很重要的作用。开创了新疆现代化农业,农业的基础地位更加明显;创建了新疆的现代工业,为新疆经济发展奠定了坚实的基础。兵团发挥了屯垦戍边的建设大军作用,成为新疆经济的三大支柱之一。

(一)经济建设大军

50多年来,兵团人自力更生,发扬无私奉献、艰苦创业的精神,在天山脚下、在大漠边缘、在漫长的边境线上,兴修水利、垦荒造田、架桥修路……建成了一批灌溉渠系配套、林网化、大条田、机械化、大规模的现代化国有农牧团场,奠定了新疆现代农业的基础。发展现代工业,形成了以轻工、纺织为主,钢铁、煤炭、建材、电力、化工、机械等门类众多的工业体系,奠定了新疆现代工业的基础。兵团的交通运输四通八达,建筑业承担了自治区重要工程建设任务,商业服务网点遍布天山南北,石河子、奎屯、五家渠、阿拉尔、北屯等一座座军垦新城拔地而起,为新疆经济和社会发展作出了重要贡献。兵团已成为农林牧渔综合经营、工农商学兵并举、科教文卫体全面发展的大型综合集团,在自治区国民经济和社会发展中占有举足轻重的地位,同时也为新疆经济建设作出了巨大贡献。

1. 现代农业建设贡献巨大。兵团通过加大农业基础设施建设力度,促进农业基础设施改善,不断进行新品种、新科技的推广应用,特别是近年来全面推广农业机械化耕作,使生产规模迅速扩大,农业现代化水平显著提高,并建成了全国最大的优质棉花生产基地和节水农业灌溉区,农业规模化、机械化水平居全国前列。精量点播、精准施肥、膜下滴灌、机械采棉等先进适用技术的推广应用,使农业全程机械化综合水平达到85%。节水灌溉面积540万亩,其中,高新技术节水面积360万亩,成为全国最大的节水农业灌溉区。“2008年兵团农业完成总产值385.41亿元。农作物播种面积1068.90千公顷,增长2.7%。”^①粮食、棉花、甜菜、水果等主要农产品产量大幅增加。如今,兵团以占全疆七分之一的人口,生产新疆七分之一的粮食、超过二分之一的棉花。

2. 现代工业建设成就辉煌。新中国成立前,新疆的现代工业基本是空白。

^①新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴2009[Z].北京:中国统计出版社,2009:3.

50年代兵团兴建了八一钢铁厂、苇湖梁电厂等新疆第一批现代化工业企业,这些企业至今仍是新疆的骨干工业企业。新时期兵团抓住机遇,着力建设一批龙头企业,通过龙头带动行业发展,进而形成产业化模式。兵团通过鼓励企业兼并,加大资本重组力度,逐步建立了一批大型集团企业,并通过上市募集资金,增强企业实力。“2008年,兵团上市公司总数达13家,累计募集资金70.42亿元,其中发行股票上市募集资金33.34亿元,再融资40.80亿元。兵团国有及国有控股企业实现利润3.07亿元。”^①在龙头企业以及一系列名牌产品的拉动下,兵团逐步形成了纺织、食品、建材、农用工业四大支柱产业,并且能源、矿业、化工工业实力增强。可以说,兵团在现代工业建设中取得了兵团史上空前的成就。

3. 现代化服务业建设初现规模。经过50年艰苦奋斗,服务业由屯垦戍边初期的部队合作社发展为商贸流通、农业服务和交通运输等多种服务形式,特别是1990年兵团实行计划单列后,扩大了经营渠道和经营自主权,服务领域开始向旅游、金融保险、房地产、信息服务等多个行业拓展,呈现传统服务业继续提升、新兴服务业快速发展态势,初步形成了门类比较齐全、各种经济成分并存、总体经济效益较好的服务业体系。“2008年,全兵团全年实现社会消费品零售总额160.13亿元,增长23%;全年实现商品销售总额382.30亿元,增长12.1%。”^②总起来说就是服务业领域不断拓宽,在国民经济中的地位和作用日益提高。

4. 生态建设上成绩突出。50多年来,兵团在荒漠上创建了1500多万亩的新绿洲,极大地改善了新疆生态环境。凡是兵团所到之处,均有大片的人工绿洲,使亘古荒原从根本上改变了环境面貌。兵团党委书记聂卫国、司令员华士飞一再强调,兵团“不仅要作国土的卫士,而且要做新疆生态保护的卫士。”例如上个世纪60年代,兵团建设“五好连队”(好林带、好条田、好道路、好渠道、好居民点)的做法,被自治区党委确定为当时新疆新农村建设的方向。九十年代初,兵团在实施《建设社会主义现代化农牧团场纲要》中,提倡进行“花园式连队”建设。1997年,兵团党委下发了《关于在农牧团场开展建设小康连队活动的决定》,启动了小康连队创建工作。兵团文明委去年正式印发《兵团级文明生态小康连队实施办法》,各师认真按照实施办法,积极开展了形式多样、富有成效的文明生态小康连队创建活动,涌现出了一批先进典型。据资料

^①新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴2009[Z].北京:中国统计出版社.2009:3.

^②新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴2009[Z].北京:中国统计出版社.2009:5.

显示,“到2008年,兵团拥有森林面积178.0万公顷,森林覆盖率达到4.42%。”^①绿洲内部区域性气候条件得到了改善,生态质量日益提升。

(二) 社会建设大军

兵团人知道,兵团要想长期扎根新疆,完成好屯垦戍边这一党和国家赋予兵团的这一历史使命,就必须搞好社会建设,这是关系到每一个兵团人的切身利益的问题,也是能否将兵团发展大业推向更大的辉煌的问题。

兵团高度重视经济发展与社会建设相协调这一问题,通过一系列措施加强社会建设,取得了巨大的成绩,使各项社会事业蓬勃发展,职工生活水平显著提高。

1. 社会保障事业发展迅速。2008年,“参加基本养老保险人数78.28万人;参加失业保险62.0万人;参加职工基本医疗保险113.10万人;参加居民基本医疗保险100.40万人;参加工伤保险职工63.43万人,参加生育保险职工60.39万人。‘两金’社会化发放率达到100%,基本做到了应保尽保。各种城镇社区综合服务中心300个。最低生活保障人数12.53万人,国家抚恤、补助各类优抚对象0.60万人。各类收养性单位105个,床位5473张,收养人数3646人。”^②

2. 科教、卫生、体育等社会事业发展加快。“2008年末,各类学校在校学生59.13万人,教职工4.49万人。其中,普通高等学校本、专科在校生4.16万人,增长7.3%;招生1.21万人,增长5.4%;毕业生0.91万人,增长25.0%。小学适龄儿童入学率99.8%,初中适龄人口入学率95.3%。”^③高层次教育发展迅速,2003年,石河子大学被批准为博士学位授予单位,塔里木农垦大学被批准为硕士学位授予单位,分别新增3个博士学位授予点和2个硕士学位授予点。卫生事业发展良好。“2008年末有各类卫生机构1555个,各类卫生人员23779人,其中,执业医师(含助理)8112人、注册护士7249人。”^④居民看病难问题得到基本解决。

3. 小城镇建设加速。小城镇作为“城市之尾,农村之首”,对经济发展,提高人民物质文化水平具有巨大的推动作用,加速小城镇建设成为兵团社会建设的主要工作之一。兵团各师局和农牧团场所在地,基本建成了工、农、交、建、商各业齐备,行政、文教、卫生等社会职能齐全的小城镇,已具备了发展小

^①新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴2009[Z].北京:中国统计出版社,2009:40.

^②新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴2009[Z].北京:中国统计出版社,2009:7.

^③新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴2009[Z].北京:中国统计出版社,2009:6.

^④新疆生产建设兵团统计局.新疆生产建设兵团统计年鉴2009[Z].北京:中国统计出版社,2009:6.

城镇的客观条件和经济实力,成为推进新疆城市化发展进程的一支重要力量。兵团明星城市石河子市已发展成新疆第三大城市,城市整体建设水平位居新疆前列。随着兵团四个新建市——五家渠、北屯、阿拉尔、图木舒克城市建设的全面展开,38个团场小城镇建设的正式启动,兵团发挥比较优势,实现小城镇建设跨越式发展具备了基本条件。

(三)文化建设大军

文化建设是兵团在新的历史条件下的又一艰巨任务,十七大报告指出:“当今时代,文化越来越成为民族凝聚力和创造力的重要源泉、越来越成为综合国力竞争的重要因素,丰富精神文化生活越来越成为中国人民的热切愿望。”兵团创立人不但为后人建设了片片美丽绿洲,而且也留下了巨大的精神财富——兵团精神。江泽民在其“三个代表”重要思想中谈到了建设先进文化的重要意义,他强调,先进文化是党始终走在时代前列的重要保证。对于党是如此,对于兵团也是这样,兵团要始终走在时代的前列,就必须保持其文化的先进性,要保持文化的先进性,就必须不断致力于新时期的文化建设,不断培养和丰富兵团的文化。

经过半个多世纪的奋斗,兵团文化建设取得了长足进步。“2008年末,兵团共有各级广播电视播出机构202个,其中兵团电视台(有线)1座、师级电视台13座;师级广播发射台5座、团场广播电视发射台188座。广播覆盖率94%,电视覆盖率97.4%。兵团党委‘十大实事’中的基层连队建设综合活动室300个。竞技体育与群众体育蓬勃发展,广大职工群众身体素质稳步提高。组团参加全民健身与奥运同行全国北方片区‘蒙牛城市之间’运动会,获金牌3枚,银牌2枚和体育道德风尚奖。10个单位被国家授予2008年全民健身活动先进单位,3个单位被国家授予2008年全民健身活动优秀组织奖。”^①

在新的历史时期,兵团文化建设首先要加大对以“热爱祖国、无私奉献、艰苦创业、开拓进取”为主要内容的兵团精神的弘扬力度,使兵团精神深入每一个兵团人心中。因为兵团精神是发展的精神,兵团事业的发展,离不开兵团精神的支援和鼓舞。没有兵团精神的发扬,就没有兵团事业的今天,就不可能有兵团事业已经取得的一切成就。面对全面建设小康社会这一艰巨的发展任务,面对千载难逢的重要战略机遇期,进一步弘扬兵团精神,进一步提高兵团各级党组织的先进性、提高兵团各级党组织的执政能力和领导水平,已经成为一项刻不容缓的任务。

^①新疆生产建设兵团统计局,《新疆生产建设兵团统计年鉴2009[Z]》,北京:中国统计出版社,2009:6.

在过去的 50 多年里,兵团作为一支建设大军,在经济、政治、文化等领域取得了光辉的成绩,但是我们还要看到前面的路还很长,要实现全面的小康社会,建设富强、民主、文明、和谐的国家,兵团这支建设大军任重而道远。

第三节 正确处理“三大关系”,构建和谐兵团

兵团历届党委高度重视兵团的发展问题,在中央提出科学发展观之后,多次召开会议,提出兵团要践行科学发展观,构建和谐兵团。继 2006 年胡锦涛总书记视察新疆提出“三大作用”和“三大关系”之后,兵团党委也对兵团发展提出要求:在新时期新阶段要处理好屯垦与戍边、特殊体制与市场机制、兵团与地方“三个重大关系”。践行科学发展观、构建和谐兵团,就必须处理好好“三个重大关系”。

一、构建和谐兵团,必须处理好屯垦与戍边的关系

由于新疆兵团受命于特殊的历史条件下,植根于特殊的地域环境中,依托于特殊的组织形式,肩负着特殊的历史使命,所以,自兵团成立之日起,党中央就赋予兵团“屯垦戍边”的长期战略任务,屯垦戍边的兴废,直接关系到祖国边防的安危。这就决定了兵团农场不仅不同于一般的农场,更不同于一般的企业,担负着党、政、军统一领导的行政管理职能。因此,必须做到实事求是的思想路线,客观地、正确地处理屯垦与戍边的关系,统筹兼顾,协调发展,屯垦手段与戍边目的有机结合。

(一)屯垦与戍边的关系

屯垦和戍边是新疆兵团主要职能的两个方面。一方面,屯垦位于此辩证关系的首位,如果兵团农场只戍边或以戍边为主而不以屯垦为主,那它也就不是兵团农场了。因此,只有立足屯垦,把经济建设搞上去,其他问题就不难解决,稳定边疆、守边卫国就有了一定的物质基础和经济保障。另一方面,戍边也不能忽视。戍边是兵团农场的重要职能和神圣使命。如果农场只完成屯垦使命而不履行戍边职能,也就失去了它应有的作用。

从屯垦与戍边的本质属性看,戍边的属性是属于政治范畴的,屯垦的属性是属于经济范畴的。因此,两者的关系同样具有政治和经济之间关系的有关属性,要从遵循政治与经济发展的一般规律中,把握这对矛盾范畴。讲戍边,就必须讲政治,讲奉献,讲牺牲精神,讲无条件地服从祖国大局的需要。这是兵团精神的核心内容,是兵团人的光荣传统,是兵团人的政治优势。在现阶段,这种精神、这种传统、这种优势,需要同建设社会主义市场经济体制很好

地进行磨合,以便发挥更大的作用。讲屯垦,就一定要按照经济规律办事,讲效率、讲效益、讲竞争、讲发展、讲两个根本性转变。这种经济性的屯垦行为,如何同政治性的戍边行为融合为一体,实现政治和经济关系的辩证统一,这是摆在我们面前的重大课题。

历史证明,在新疆必须坚持屯垦戍边,才能完成保卫边疆的双重任务。如果重屯垦轻戍边,民族分裂主义势力就要泛滥,新疆的政治稳定和民族团结就难以维护,就会影响新疆的长治久安和祖国的统一大业。如果重戍边轻屯垦,经济建设速度就会放慢,新疆落后的局面就难尽快改变,就会影响人民生活改善和祖国的繁荣富强。因此,在新疆必须坚持屯垦戍边相结合。

(二)促进屯垦与戍边的有机结合,提高兵团屯垦戍边能力

半个多世纪以来,随着国际国内形势的发展和变化,屯垦和戍边的关系也在不断地发展和变化。尤其是改革开放以来,随着党和国家工作重心的转移,屯垦戍边无论在内容、形式、方法和手段上都发生了深刻的变化。新的历史条件下,兵团应全面贯彻落实胡总书记、温总理考察新疆、兵团的讲话精神,促进屯垦与戍边的有机结合,提高兵团屯垦戍边能力。

1. 在落实科学发展观中实现屯垦与戍边的结合。

胡锦涛总书记在新世纪、新阶段提出了坚持以人为本,全面、协调、可持续发展的科学发展观。这是我们应长期坚持的指导思想,也是在新时期进一步履行好屯垦戍边使命的根本指导思想。科学发展观的核心是坚持以人为本,在新时期我们要把屯垦与戍边落实在以人为本的伟大实践中,在兵团就是要落实在以广大职工为本的实践中。屯垦必须坚持以全国人民的利益高于一切,坚持以新疆各族人民的利益高于一切,自觉地实现好、维护好、发展好广大职工的根本利益;必须随着国际、国内形势的新变化,坚持以人为本,赋予戍边新内容、新形式、新方法,努力改善周边关系,为屯垦创造和平的国际环境和稳定的国内环境,使屯垦戍边在坚持以人为本中得到新的结合。同时,科学发展观要求正确处理好社会与自然的关系,有利于可持续发展。在新时期要实现屯垦与戍边的结合,就必须处理好屯垦戍边与保护生态环境、经济社会发展与保护自然的关系;在实现可持续发展的伟大战略中把屯垦与戍边结合起来。

2. 在构建和谐兵团中实现屯垦与戍边的结合。

在党的十六届六中全会上,胡锦涛总书记指出,我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的社会。兵团党委从兵团的实际出发,提出了“生产发展、生活富裕、政治文明、文化先进、能够全面履行屯垦戍边历史使命”的和谐兵团

的新要求。构建和谐社会是共产党人不懈的奋斗目标,构建和谐兵团是 258 万兵团人的努力方向。构建和谐兵团的基础在于经济发展,没有经济发展,和谐兵团就失去了坚实的物质基础,就成了空中楼阁。屯垦的首要任务就在于发展经济,经济发展了,生活富裕了,人民安居乐业了,和谐兵团就有了可靠的物质保障。构建和谐社会使建设中国特色社会主义的总体布局由过去的“三位一体”发展成“四位一体”,即:经济建设、政治建设、文化建设、社会建设。屯垦戍边必须服从和围绕“四位一体”的总体布局,创新屯垦戍边的内容、方法、形式,在实现“四位一体”的实践中达到新的结合。构建和谐兵团还必须要有良好的民族关系和稳定的社会条件,而良好的民族关系和稳定的社会条件既离不开履行屯垦使命,也离不开履行戍边使命,兵团要继续走兵地融合的路子,继续坚持为各族人民大办好事,继续坚定不移地贯彻好“三个离不开”的思想,自觉接受地方党委和政府的领导,自觉维护新疆稳定,在构建和谐兵团中谱写出屯垦与戍边的新篇章。

3. 在全面建设小康社会中使屯垦与戍边结合起来。

党的十六大提出全面建设小康社会的奋斗目标是“一个更高水平”、“六个更加”,即到 2020 年左右,建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,使经济更加发展、民主更加健全、科技更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。兵团根据自身发展的实际提出要率先在西北实现小康的奋斗目标,这就为屯垦戍边提出了新内容、新目标、新要求。在全面建设小康社会的进程中,如何将屯垦和戍边更好地结合起来。一是坚持以屯垦为中心。全面建设小康社会,兵团要在西北率先实现小康,最根本的就是要大力发展经济,要把屯垦作为兵团的第一要务抓好抓实,否则就无所谓小康社会。二是继续履行好戍边使命。全面建设小康社会、兵团要在西北率先实现小康,不仅要有物质基础、经济目标,履行好屯垦使命,而且要有安全的边防、稳定的社会,履行好戍边使命,要使戍边服务和服从于屯垦,为屯垦创造良好的国际国内环境。三是要赋予屯垦与戍边新内容、新形式、新方式。新时期的屯垦不是单纯的开荒造田,而是在范围更广、层次更高基础上的以现代大农业、新型化工业和城镇化为主要内容的综合性屯垦;不是在高度集中的计划经济条件下封闭的屯垦,而是在市场经济条件下的全方位、多层次、大开放格局中的屯垦;不是为了发展而发展,对自然和生态破坏的屯垦,而是坚持可持续、人与自然友好相处的屯垦。同样的,新时期的戍边不再是简单地以荷枪实弹为标志的冷战式戍边,而是对内以维护新疆稳定、促进民族团结、抵御“三股势力”为主要任务的戍边,对外是以维护经济安全、政治安全、文化安全、社会安全为主

要内容的戍边。

4. 在建设屯垦戍边新型团场中使屯垦与戍边结合起来。

党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大历史任务,兵团党委为了落实中央提出的任务,从兵团实际出发,提出了建设“经济发展、生活富裕、场风文明、环境良好、管理民主”的屯垦戍边新型团场的奋斗目标,这是对兵团屯垦戍边理论的新发展,对屯垦与戍边的结合提出了新要求。兵团的新型团场与新农村相比,最显著的特点就在于屯垦戍边,屯垦戍边是新型团场的灵魂与核心,新型团场的建设要围绕和服务于屯垦戍边使命,要在新型团场建设中努力探索屯垦与戍边相结合的新途径、新形式。兵团提出的新型团场建设的目标,是建立在屯垦使命的基础上,没有屯垦,就不可能有经济发展、生活富裕和良好的环境,场风文明、管理民主也就失去了应有的物质基础,新型团场建设就成了无本之木、无源之水。同样的,要实现兵团提出的新型团场建设目标,也离不开戍边使命,没有戍边,就不可能有巩固的国防、安全的边境、稳定的社会,屯垦使命就失去了保障,新型团场建设就会付之东流。建设新型团场最根本的是要有一支高素质的职工队伍,这支高素质队伍既是建设新型团场的主力军,又是屯垦戍边的主力军。在建设新型团场中要实现屯垦与戍边的结合,最有效的途径就是要培养和造就高素质职工队伍。这支高素质职工队伍在屯垦上,有文化、有知识、有技能、懂生产、会经营、善管理、有把握市场规则的能力。在戍边上,爱祖国、爱人民、爱新疆、爱兵团、无私奉献、勇于牺牲,具有把祖国和人民的利益看得高于一切的品质。总之,新形势下的职工队伍应该是一支具有共同理想信念、崇高奋斗目标、合格生产技能、良好道德风尚、严密组织纪律的基本职工队伍。我们要在建设高素质职工队伍的过程中,把屯垦与戍边有机地结合起来,为建设屯垦戍边新型团场提供人力和智力支撑。

5. 在社会主义市场经济条件中使屯垦与戍边结合起来。

社会主义市场经济体制是一种全新的经济体制,在这种体制下进行屯垦戍边,没有任何成功的经验可以借鉴,因此,在这种体制下,兵团人面临着前所未有的新挑战和新考验,一是兵团人如何尽快转变观念,适应市场经济的要求;另一方面是如何使屯垦与戍边在市场经济条件下很好地结合起来。就目前来讲,面对这两个挑战、这两个新的课题,兵团人虽然都回答了、实践了,但实践和回答的还不令人满意。从一定意义上说,市场经济就是利益经济,通过利益的驱动来激发活力和创造力,从而激活经济的快速发展。市场经济极大地拓展了屯垦的空间,极大地为戍边创造了雄厚的物质基础。改革开放以来,

尤其是党的十六大以来,随着社会主义市场经济体制的确立,兵团的社会经济发展取得了长足的进步。市场经济就是以经济建设为中心,以价值规律为中心,让市场在资源配置中起基础性作用。在这种形势下,屯垦与戍边的主次矛盾关系发生了变化,就是戍边要适应市场经济的要求,要遵循市场经济的规律、要服从和服务于党和国家的重心,要以经济建设为中心。因此,屯垦与戍边的结合,就是强调戍边要为屯垦服务。在市场经济条件下,发展经济、满足人民日益增长的物质文化需求,是党和政府的根本目的,也是兵团屯垦的根本目的,在这种形势和条件下戍边,戍边就更加为这一目标保驾护航,通过戍边,为屯垦创造一个稳定的国际国内环境。

二、构建和谐兵团,必须处理好特殊管理体制和市场机制的关系^①

在新形势下,兵团正确处理特殊管理体制和市场机制的关系,对兵团的存在和发展具有极其重要的意义。正确处理“三大关系”尤其是特殊管理体制和市场机制的关系,是兵团解放思想、深化改革的首要任务。兵团是党政军企合一的特殊组织,要实现与社会主义市场经济接轨,关键要靠我们解放思想、实事求是、与时俱进,以勇于探索的精神、敢于创新的勇气和求真务实的作风,更加积极主动地加快改革开放步伐,创新体制机制。既要按市场经济规律办事,从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用,又要在坚持党政军企合一的体制不动摇的前提下,充分发挥兵团特殊管理体制的优势。更加积极主动地严格内部管理、充分发挥优势,逐步建立起适应社会主义市场经济要求、具有兵团特点的体制机制。

三、构建和谐兵团,必须处理好兵团与地方的关系

兵团是促进新疆发展和稳定的一支重要力量。兵团的发展,始终得到了自治区各级政府和各族人民的帮助和支持。改革开放以来,自治区出台的有关改革发展的重大政策,都明确提出适用于兵团,促进了兵团和地方经济的融合发展和共同繁荣。兵团自身的发展,也为新疆经济发展、社会稳定作出了巨大贡献。但是,兵团诞生于计划经济年代,受计划经济条块分割的制约,使得兵团虽然是在新疆建立起来的,是新疆的一个组成部分,但其自身又形成一个相对封闭的体系独立运行,与所在地的关系并不紧密。经过二十多年的改革与发展,兵团各师、团与所在地的关系有了一定的改善,在一些地区也出现了融合发展的现象,但双方协调发展的局面尚不多,相反,为了各自的利益,

^①注:将原稿有关兵团特殊管理体制和市场机制的关系的内容压缩,因为前面第三章对兵团特殊体制与市场经济的关系已经作了专门的研究,所以在此将篇幅压缩、避免重复。

重复建设、相互设防的现象倒是屡见不鲜,这严重地制约了兵地双方的发展。因此,为了兵团在新的历史条件下更好地发展,必须处理好与地方的关系。

(一)正确处理兵团与地方关系的重大意义

1. 构建和谐的兵地关系,是促进新疆社会和谐进步与科学发展的迫切要求。

新疆是一个多民族边疆地区,在新疆的经济文化等各项建设事业和社会发展进程中,各民族的团结是兵地融合的基础,也是衡量新疆社会和谐程度最重要的指标。巩固和发展兵地之间各民族平等、团结、互助与和谐的社会关系,是深化兵地融合、推进新疆社会和谐的题中之意和基本保证。在理论上有其必要性,在实践中有其可行性。一方面,深化兵地融合有利于维护新疆各民族的团结;另一方面,加强民族团结能够不断推进兵地融合,促进兵地共同发展和共同繁荣,并推动兵地融合从经济领域深入到文化和社会领域,从而为新疆这样一个多民族边疆地区构建和谐社会奠定坚实的社会基础。

民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处,是中国社会主义和谐社会的基本特征,也是深化兵地融合不可或缺的基本内容,不仅是巩固和发展新疆民族团结必须遵循的基本要求,而且也离不开新疆各民族的共同奋斗。兵团作为和地方相对独立的利益主体,兵地之间有时也会出现一定矛盾。主要表现为:在资源的开发利用方面兵地之间还时有发生争水、争地、争草场、争原料现象。在优势互补、共同繁荣方面还存在着各自相互独立、封闭,彼此缺乏合作,产业结构趋同,低水平重复建设等状况,资源缺乏合理有效的配置,经济增长方式粗放,制约了兵地共同繁荣和新疆区域经济的协调发展。

2. 构建和谐的兵地关系,是兵团事业实现跨越式发展的必备条件。

兵团是新疆的重要组成部分,成为兵地共同繁荣发展的“软资源”。长期以来,由于多种因素的制约,兵地双方的经济都自成体系,虽然同一片天空下,却形成了兵团对地方封闭、地方对兵团封闭的怪现象。造成了重复建设、资源浪费,制约了兵地双方的发展。兵团要自觉接受自治区党委和政府的领导,积极发展兵地融合型经济,做到边疆同守、资源共享、优势互补、共同繁荣。面对社会主义市场经济发展的要求,打破兵地双方的界线,推进兵地融合发展,就成为双方发展的必然趋势。

兵地融合从最初的互帮互学、项目共建发展到龙头企业带动、股份制、城镇共建等高级阶段,取得显著效果。西部大开发的实施,使兵地融合进入了新的发展时期,具有融合层次高、形式化、多元化、投资规模大的特点。“十五”以来,按照自治区和兵团“打破行政隶属界限,强化区域经济观念,大张旗鼓促

进融合经济发展”的要求,兵团各师党委从实际出发,与当地政府共谋融合发展大计,共同在区域发展方面做了大量工作,形成了一批兵地融合共建的示范区域,如:农七师天北新区由农七师全权负责该区的投资、建设、管理以及内部司法、行政事务和社区服务,采取税收四六分成的运作方式,探索出在兵团没有设市的区域招商引资的新模式。地处乌鲁木齐市西郊的农十二师,与乌鲁木齐经济技术开发区协商,本着优势互补、合作开发、利益共享、分险共担、整体规划、分步实施、流动发展、分期推进的原则,共同组建乌鲁木齐经济技术开发区农十二师合作区,双方商定,在合作区域内实行统一规划、统一招商、统一基础设施建设、统一提供软环境服务、统一享受国家级经济技术开发区优惠政策,并达成了《经济合作框架协议》,这些具有政府职能的区域合作,丰富了兵地融合发展的内涵,激发了师(市)城区招商引资、发展经济的积极性,对促进当地经济发展起着举足轻重的作用。兵地之间各级领导加强沟通和协调,增进理解和信任。通过高层互访、部门对接、城市共建等形式,积极探索区域协调发展机制。农十三师与哈密地区以“区域融合发展、共建和谐哈密”为区域内各级党委和各驻地单位共同的责任和义务,特别是从2007年起,每季度召开一次区域融合发展联席会议,确定和落实融合发展重要议题,解决发展中遇到的困难。兵地融合发展既能使兵团看到自己的不足和自身难以克服的缺点,又能使兵团找到解决问题的一条途径,为兵团的发展注入了新的生机和活力。

(二)促进兵团与地方的融合发展

其解决的方式,就是顺应经济全球化和中国社会主义市场经济体制逐步建立的步伐,加快融合发展。通过融合发展,使兵地双方适应市场经济的要求,突破行政隶属关系的界限,淡化条块分割观念,建立一个以市场为纽带,以生产力的合理布局和资源优化配置为目标,以各利益主体自由结合为基础,最终在新疆建立起利益联结、优势互补、实惠共享、高速发展的区域性经济新格局,并在这一过程中实现兵地社会的融合发展。对于兵团来说,则是要通过融合发展为兵团经济的发展寻找新的源泉和注入新的活力,实现经济的快速发展,以完成经济强边的使命。为此,兵地双方为了整个新疆经济的发展和社会的稳定,都应采取主动的行动,从实质上推动双方的融合。以往的经验表明,兵地双方仅有任何一方的主动性,而没有对方实质性的配合,要实现融合发展都是不可能的。同时,在兵地融合发展的过程中,应注意从几个层次上进行融合,或逐步推进,或同步推进。

1. 促进兵地企业之间的融合。

在市场经济的条件下,不论是兵团企业或地方企业,谁能发展,谁能为这一地区的经济作出更大的贡献,谁就是市场的佼佼者,谁就能生存下去,至于这个企业是属于谁的,则是次要的。因此,在新疆未来的发展中,兵团企业不仅要主动参加自治区有关大项目的建设,把自身融入到自治区经济建设的大潮中去,而且应与地方共同组建大型企业,实现优势互补,推动新疆经济的快速发展。同时为应对国际性的竞争,增强新疆企业的国际竞争力,地方企业、兵团企业以及中央企业也应走联合发展之路,通过资产重组,发挥各自的优势,打造新疆的“航空母舰”型企业,从而走向世界,参与世界竞争。

2. 促进兵地区域经济之间的融合。

区域经济的协调发展是市场经济发展的必然结果,兵地双方同处一个区域,同在一片蓝天下,经济上各有优劣,具有一定的互补性。因此,随着社会主义市场经济的发展,兵地双方应相互打开大门,鼓励与支持彼此进入对方的领域,推动双方经济上的合作,实现优势互补,实现生产力的合理布局和资源的最优配置,最终在区域经济的发展过程中使兵地经济融为一体。在这一过程中,兵团因自身体制的独特性和几十年来相对封闭发展所产生的惯性,比地方面临更大更难的观念上的转变,需要各级领导干部从全局的角度出发作出更大的努力。

3. 兵地双方社会之间的融合。

在全面建设小康社会的进程中,兵地双方仅有经济的融合和发展是不协调的,也是不全面的,必须要有社会的融合,并由此推动双方经济与社会的协调发展。在过去几十年的发展过程中,兵团因自身的特殊性,在新疆形成了一个与地方相比相对要高的社会发展水平。随着兵地双方经济融合的发展,推动双方社会的融合发展,既是一种趋势,也是履行兵团屯垦戍边的历史使命的职责所在。同时对于地方来说,双方社会的融合发展也是推进发展的根本要求和维护社会稳定的需要。因此,兵地双方都应积极采取必要的措施,借经济融合发展之力,推动双方社会的融合发展。

总之,面对 21 世纪的挑战,加快兵地融合发展,既是兵团经济发展的需要,也是新疆经济发展和社会稳定的需要,更是从经济上构筑新疆社会稳定的需要。通过兵地融合发展之路,不仅可以打破兵地之间经济格局相对封闭的局面,促进优势互补,实现区域资源的优化配置和区域经济的协调健康发展。更为重要的是,通过兵地经济上的融合,在大量经济交往和互惠互利的基础之上,促进兵地各民族之间的相互学习、相互亲近,取长补短,形成各民族和睦相处的一种社会局面,从而以经济为纽带推动民族团结。

第四节 构建和谐兵团,必须加强生态文明建设

党的十七大在中国经济社会发展理论建设和道路上的一个很大突破,就是提出了“生态文明”的新概念和新理念,从而把中国的社会主义文明建设提高到一个新的高度,充分体现了党和政府对生态文明建设的高度重视。科学发展观的基本要求之一是可持续。兵团所追求的发展,不是片面的发展、不计代价的发展,而是全面的发展、协调的发展、可持续的发展。可持续,是指兵团在发展进程要有持久性、连续性。建设生态文明环境友好型社会,使兵团人民在良好生态环境中生产生活,实现经济社会永续发展。兵团在做“国土卫士”的同时,又做“生态卫士”,加强生态建设,实现可持续发展。

一、兵团生态文明建设的现状及存在的问题

目前,兵团初步形成了由防风基干林、农田林网和居民点绿化相结合的综合防护林生态体系,134个团场实现了农田林网化,10年间累计人工造林363万亩,为前10年的3倍。循环经济试点工作走在了新疆前列,天业集团和石河子市分别被列入第一、二批循环经济试点单位,成为全国农业节水、循环经济的楷模。2008年,工业固体废弃物年综合利用量比1999年增长6.7倍,综合利用率提高30个百分点,工业用水重复利用率提升25个百分点。但兵团生态文明建设也存在一些问题。

(一)兵团生态文明建设的现状

兵团成立50多年来,忠实履行屯垦戍边的神圣职责,在环境恶劣的荒漠边缘和千里边境线上开拓出大片大片的绿洲,创造了一个个人进沙退的奇迹,建起了一道道绿色生态屏障。兵团人为改善“风吹石头跑,夏天穿棉袄”的恶劣环境,植树造林,综合整治城市(城镇)环境,加快城市(城镇)生态与园林绿化建设,相继建起了石河子、五家渠、阿拉尔和图木舒克等4座军垦新城。石河子市的园林绿化率先步入全国城市(城镇)绿化的先进行列,并于2000年荣获联合国最佳人居环境奖。

进入新世纪,兵团积极实施“西部大开发,生态先行”发展战略,“十五”期间共完成造林300万亩,天然林保护208万亩,退耕还林164万亩。兵团先后在风沙危害严重的地区启动了“西部边境造林工程”、“准噶尔盆地南缘防风固沙基干林建设工程”、“塔里木盆地东部绿色走廊建设工程”等一批生态建设工程,对1200多万亩荒漠植被采取封沙育林育草措施,分期分批进行保护,努力促进人与自然的和谐。

近年来,兵团党委高度重视生态文明建设,在加快当前发展的同时,更加注重长远发展的可持续性。为更好地适应建设屯垦戍边新型团场的要求,兵团印发了《关于进一步加强环境保护的实施意见》,并在2006年9月召开了兵团文明生态小康连队工作会议,进行了全面的动员和部署。

“2007年,兵团完成‘三北’防护林1.41万公顷。其中,人工造林1.26万公顷,无林地和疏林地封育1533公顷。164个平原团场中有134个团场实现了农田林网化,80%以上的农田得到林网的有效保护。”^①绿洲内部区域性气候条件得到了较明显的改善,部分团场昔日肆虐成灾的风沙在一定程度上得到了遏制。

随着“三北”防护林四期工程的稳步推进,兵团围绕边境线和两大沙漠边缘等风沙危害严重的地区,有计划地进行了大型防风固沙基干林建设。“2007年,兵团实际完成退耕还林任务8981公顷,其中包括退耕地造林2318公顷,宜林荒山造林6663公顷。兵团现有天然草原面积为3624.3万亩,可利用草原面积2947.5万亩,其中:北疆占66%,南疆和东疆占34%。据统计,目前兵团已有85%的天然草原处在退化之中,其中严重退化的草原面积已占到39.6%。2003年至2004年,天然草原退牧还草开始试点,至2007年累计退牧还草962万亩,其中禁牧300万亩,休牧368万亩,划区轮牧24万亩,严重退化草场补播144万亩。”^②

以农八师一五〇团为例,农八师一五〇团位于准噶尔盆地古尔班通古特沙漠的南缘,受沙漠影响,呈现出典型的大陆干旱气候特征,冬季寒冷,夏季炎热,干燥,少雨,多风,自然环境十分恶劣。建团之初,这里是一片沙海和荒漠,生态环境极为脆弱。为改善恶劣的生态环境,一五〇团职工在团场开发建设中,边开发边保护,在营造片片绿洲的同时,大力开展封沙育林工作:实行农田、道路、渠道林网化;保护和封育沙漠边缘所有的荒漠植被;在沙漠边缘营建防风林;人工种植了大量野生固沙植被;全面禁牧,牲畜全部实行舍养。通过一系列努力,一五〇团人深入沙漠腹地70余公里建起了绿洲半岛,创造了“人进沙退”的世界奇迹,从根本上改善了当地的生态环境,成为西部荒漠生态环境保护与建设的典范,实现了经济发展与环境保护的“双赢”。在不久前召开的全国防沙治沙综合示范区建设座谈会上,一五〇团领回了由全国绿化委员会、国家林业局联合颁发的“全国防沙治沙综合示范区”的金色牌匾,

^①新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴2008[Z].新疆生产建设兵团年鉴社,2008:180.

^②新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴2008[Z].新疆生产建设兵团年鉴社,2008:180.

成为全疆唯一获此殊荣的防沙治沙先进单位。“生态建设也为一五〇团带来了可喜的经济效益。该团职工均年收入从上世纪 80 年代初的不足 4000 元,提高到了 2007 年的 3.5 万元;全团生产总值从 1980 年的 1215 万元增加到了 2007 年的 3.9 亿元。生态建设令一五〇团职工生活越来越富裕”^①。

(二)兵团生态文明建设存在的问题

50 多年来,兵团人通过艰辛劳动,使城乡面貌日新月异,生态环境建设得到较大改善。但是兵团局部生态环境恶化的趋势仍未得到有效遏制。主要表现在:

一是兵团部分垦区土地保存状况堪忧。由于特殊的地理条件,兵团大部分团场分布在两大沙漠周围和边境线上。受极度干旱、风沙频繁等自然因素的影响,兵团部分垦区水土流失、土地荒漠化、沙化及盐碱化问题非常突出。

二是各种自然灾害频发。天然草场及湿地等自然资源面临退化衰落的严峻形势,绿洲生态环境及生态安全受到严重威胁。

三是农业生态环境问题比较突出。由于长期以来施用化肥、农药和地膜,腐蚀了耕地,土地严重退化,也带来了环境污染。

近年来,兵团不断加快推进循环经济的步伐,坚持资源开发和节约并重,促进环境保护和经济社会协调发展,环境污染和破坏生态环境的趋势有所减缓。但也必须清醒地看到,兵团的生态文明建设还面临着不少新情况、新问题。一些长期积累的资源环境问题尚未从根本上解决,环境压力日趋增大,生态保护形势依然严峻。树立正确的生态文明理念,改变传统的发展模式,建立人与自然和谐相处的机制,还需全社会共同努力。

二、推进兵团生态文明建设的措施

针对新疆生态环境脆弱,兵团始终坚持生态环境建设与经济社会发展并重、当前与长远相结合,较好地发挥了生态卫士作用。兵团各垦区自然条件不同及地处风头水尾的特点,统筹规划,因地制宜,采取各种措施加大生态建设与环境保护力度,引导人口和经济向资源环境承载能力较强的区域合理布局,不仅保障了兵团经济社会可持续发展,而且在沙漠周沿河边境一线构筑了一道绿色屏障。

(一)进一步提高认识,统一思想

必须增强阵地意识、责任意识和忧患意识,切实履行好职责,增强搞好生态文明建设的责任感、使命感和紧迫感,各级领导要自觉地把思想统一到党

^①55 年·生态印记[J].兵团建设,2009,10:32.

的十七大精神上来,统一到兵团党委五届十次全委扩大会议精神和建设屯垦戍边新型团场的行动上来,立足实际、振奋精神,突出重点、真抓实干,积极主动地推进生态文明建设。要充分调动广大职工群众投身生态文明建设的积极性,凝聚广大职工群众的智慧和力量,为开创兵团生态文明建设的新局面而努力奋斗。

(二)正确认识和处理好生态文明建设与经济社会发展的关系

生态文明建设与经济社会发展是相互依存、相互促进的,人类社会的发展必须依赖于自然资源的开发和利用,要注意保护环境,实现可持续发展。能否重视并且搞好生态文明建设,实现经济与人口、资源、环境协调发展,关键在于各级党政领导干部能否树立正确的政绩观。只有树立正确的政绩观,才能更好地推动生态文明建设和经济社会发展,才能实现好、维护好、发展好职工群众的根本利益。

(三)大力发展有兵团特色的循环经济

资源是有限的,要满足人类可持续发展的需要,就必须在全社会倡导节约资源的理念,努力形成有利于节约资源,减少污染的生产模式、产业结构和消费模式。应大力开发和推广节约、替代、循环利用资源和治理污染的先进适用技术,发展清洁能源和再生能源,建设科学合理的能源资源利用体系。在经济相对落后、生态环境脆弱的兵团,发展循环经济是建设资源节约型、环境友好型社会的重要途径,也是转变经济发展方式,实现全面建设小康社会目标、促进兵团经济可持续发展、寻求经济与环境和谐发展的必然选择。2000年,兵团已建成喷、微灌近百万亩,节水效果显著。“十五”期间,兵团在国家支持下,新建喷、微灌450万亩,占兵团总灌溉面积的三分之一。这项工程的实施,每年可节水9亿多立方米。

(四)营造全社会都参与保护环境的良好氛围

要建立健全生态文明教育长效机制,运用广播、电视、报刊等各种媒体,多形式、全方位、多角度地宣传生态文明知识、政策和法律法规,将生态文明的理念渗透到生产生活的各个层面。通过从细微之处抓起,从关键环节抓起,让宣传教育活动进社区、学校、团场,营造全社会都关心、支持、参与环境保护的良好氛围。

(五)建立功能保护区

功能保护区的建设对维护区域生态安全和生态功能,促进生物多样性等具有重要意义。“十一五”期间,兵团拟建设4个功能保护区,对重要生态功能的区域和自然保护区进行积极的保护,总面积近2970平方公里。兵团还拟建建

5个自然保护区,计划实施10个重点湿地和草场等生态敏感区的治理。到2010年,全兵团要建立起较为完备的野生动植物资源管理、监督、信息管理体系,使野生动植物资源得到有效保护和合理利用,使野生动植物及自然环境的生态、社会和经济效益得到充分发挥。

(六) 加快兵团文明生态小康连队建设步伐

兵团建设文明生态小康连队要同兵团经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设“五位一体”,纳入兵团经济社会发展的整体规划中。兵团建设生态文明,团场是重要载体。而团场的基础在连队,连队是团场的细胞,是团场的基本组成单位和生产单位,团场人口也主要是居住在连队。因此,建设兵团文明生态小康连队的总体要求,必须落实到连队,体现在连队。文明生态小康连队,用团场职工的话就是“可以呼吸上清新的空气,喝上洁净的水,住上宽敞的房子,周围有树、有花、有草,到处都干干净净的”。无论是基于建设社会主义新农村的总要求,还是基于建设生态文明兵团的特殊需要,都必须高度重视文明生态小康连队创建,都必须迅速启动、扎实推进文明生态小康连队的创建步伐。2009年,为推动兵团文明生态小康连队建设深入发展,兵团文明委又表彰命名了15个兵团级文明生态小康连。

连队职工是团场、连队生产建设、发展经济的主体,又是兵团屯垦戍边的主要力量。如果连队的基础设施、生产条件长期得不到改善,连队职工群众的居住环境、生活质量长期处于恶劣低下的状态,职工根本不会安心连队、安心团场、建设新型团场、屯垦戍边。因此,兵团建设生态文明,必须首先把连队建设好,把连队建设成为“文明、生态、小康”的连队。

文明生态小康连队是经济建设与社会事业和谐发展的连队。近几年来,兵团文明生态小康连队创建工作在改进中加强、在开拓中前进,取得了新进展。首先,各级高度重视,兵团文明生态小康连队的位置进一步突出。其次,加大文化设施建设的力度,基层宣扬宣传文化阵地建设进一步加强。再次,加强综合整治,文明生态环境得到进一步改善。最后,积极开展主题实践活动,职工群众综合素质进一步提高。

农一师、农二师、农六师、农八师、农九师结合实际,制定切实可行创建规划和具体实施意见,加大对文明生态小康连队的支持力度。以农八师一四九团为例。由于贯彻落实科学发展观,发展了“六大产业”,十三连等三好连队,先后住进了小康村。一四九团先后发展的“六大产业”:一是发展种子业。今年引进扩繁的种子棉,亩产量将达到450公斤以上。作为西部种业股份有限公司控股的一四九团,发展种子产业,经济效益必定大大提高。二是发展果品

业。今年团里将引进鲜葡萄品种加工生产线,使食葡萄成为商品,提升价值。计划到2012年种植鲜食葡萄达1万亩,让果品加工业成为团场和职工新的经济增长点。三是发展绿色食品加工业。一四九团面粉厂已经成为多家食品公司的面粉供应客户,并且获得了国家认定的绿色食品证书。四是发展乳品业。一四九团计划到2012年养殖奶牛达到3000头,获得更大效益。五是发展纺织业。一四九团确定引进棉花纺纱业,走产、供、销一体化道路,发展新型工业,向综合型团场迈进,增加产值和效益。六是发展沙漠大芸保健品加工业。一四九团2007年至2008年在沙漠边缘实验种植的3000亩滴灌梭梭、红柳、大芸获得成功,并且初见成效。他们将扩大滴灌种植大芸面积到1万亩,引进设备,大力发展大芸保健品加工业,为团场开发建设新的经济增长点。1999年至2005年,一四九团先后完成全团17个农业连队的危旧房改造工程,新建砖混结构住房3494户,同时解决了水、电、路等配套设施,使广大职工彻底告别了几十年的土块房,卫生条件、居住环境大为改善。十三连是一四九团大连队之一。全连530名职工全都住进了小康村。农八师清泉集十一连以种植棉花、西红柿、酿酒葡萄为主。近几年来,十一连引导职工群众大力发展养殖业,职工收入显著提高。2008年,十一连实现生产总值1050万元,职均收入2.8万元。“家有小康房,门前康庄道,处处是绿荫,人在花中笑。”农八师石河子总场清泉集十一连职工的梦想已经变成了现实。生活的逐渐富裕和居住环境的改善,让他们眼界更高了。他们说,今后要努力实现“农业产业化,科技做先导,庭院效益好,收入年年高”的目标。

以农三师为例,在文明生态小康连队的创建工作中,该师各团场各连队坚持“因地制宜、突出特色、坚持标准、逐步实施”的原则,以职工群众最关心的事情入手,集中力量从改善职工群众生产生活设施、人居环境入手,认真开展了以“五清”“五改”“五通”为主要内容的文明生态小康连队创建活动。该师“创建文明生态小康连队的核心是发展经济,目的是引导健康、文明、科学的生产生活方式”。^①有着“全国先进村镇”之称的农三师四十五团在创建文明生态小康连队进程中,积极引导职工群众使用太阳能等生态能源,实施以改房、改院、改灶、改厕、改圈为内容的文明生态小康连队建设。四十五团十五连还被评为师级文明生态小康连队。

总结兵团各师在建设文明生态小康连队方面的经验,主要有以下特点:一是围绕中心、服务大局。文明生态小康连队必须紧紧围绕科学发展这个中

^①“文明之花在这里开放—农三师创建文明生态小康连队纪略”[R].兵团日报,2008,11,17.

心,服务于团政服务大局,才能受到职工群众的热切拥护。二是以人为本,多办实事。建设文明生态小康连队要相信群众、依靠群众,把工作的重点放在满足职工群众、提高职工素质上,放在多办职工既得实惠又受教育的实事上。三是齐抓共管,形成合力。要坚持党委统一领导,党政群齐抓共管,文明委组织协调,有关部门各司其职,全社会积极参与的领导体制和工作机制。四是科学规划,稳步推进。创建文明生态小康连队是一项长期、复杂的工程,不能一蹴而就,必须建立健全一套长期有效的管理机制。

兵团以后在建设文明生态小康连队方面,一方面要借鉴以上各师摸索出来的好的经验,另一方面也要根据自身特色,因地制宜,扎实推进。

1. 坚持纳入经济社会发展总体布局,完善体制机制,形成创建合力。建设文明生态小康连队是一项长期的系统工程。要调动方方面面的力量参与创建活动,把文明生态小康连队建设任务落实到实处。各师、团、连队都要把教育引导职工以饱满热情参与创建活动作为前提来抓。

2. 坚持把发展经济作为第一要务,减负增收并举,打牢创建基础。各级坚持要把提升经济实力和职工富裕程度作为重中之重来抓,为创建工作提供坚实的物质保障。一方面,坚决贯彻兵团党委团场基本经营制度以及减负、两还等惠民政策,调动团场、连队、职工三方的积极性。另一方面,又通过深化改革,扩大开放,走新型工业化道路和农业产业化道路,不断壮大团场实力,致富职工群众。

3. 坚持因地制宜,统筹规划,分类指导,突出特色。一是着眼于文明生态小康连队建设的长期性,做到规划先行。二是要着眼于文明生态小康连队建设的系统性,做到量力而行。三是要着眼于文明生态小康连队建设的艰巨性,做到区别对待。

4. 坚持全面建设、综合治理,注重协调发展,提升创建水平。一是坚持软硬件建设相结合。二是坚持改善生活环境与倡导文明生活理念相结合。三是坚持营造优美环境与实施绿化工程相结合。四是坚持创建新型连队与培养新型职工相结合。五是坚持创建与管理相结合。

5. 坚持不断改革创新,积极探索规律,扩大创建效应。“文明生态小康连队创建工作目前正处于全面启动、加大推进阶段,与兵团历史上对连队建设的要求相比,更富时代性、综合性和挑战性。而兵团建设文明生态小康连队目前还存在不少问题和不足,兵团人还必须认清形势,提高认识,做好创建文明

生态小康连队工作”。^①

兵团各级在文明生态小康连队创建工作中,要增强阵地意识、责任意识 and 忧患意识,要采取有力措施,进一步调动广大干部职工的积极性。要认真坚持和不断完善党委统一领导、党政齐抓共管、文明委组织协调、有关部门各负其责、全社会积极参与的领导体制和工作机制,加强协调,形成创建的合力。兵团文明生态小康连队的创建工作,应着眼全局,做好规划;突出重点,因地制宜;整合资源,形成合力;作风务实,扎实工作,努力开创兵团文明生态小康连队建设的新局面。

总之,科学发展观是推进兵团经济社会全面发展的指导思想,也是兵团更好地发挥“三大作用”和处理好“三大关系”的指导方针。当前和今后一个时期,兵团要加大改革力度,提高经济发展水平,开创兵团事业新局面,就必须高举科学发展观这面旗帜,把党的十七大精神和中央关于兵团工作的新要求落实到实处,加快推进建设惠及兵团广大职工群众的全面小康社会的进程,以此来更好地实现兵团的战略价值。并结合兵团实际,切实加强和改进新形势下兵团党的建设,尤其要认真研究完善团场领导体制和工作机制,建立决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力构架和运行机制。要全面贯彻中央对新疆及兵团工作的决策部署,确保兵团内部稳定、积极参与地方维稳,切实当好“四个队”、发挥好“三大作用”,努力为新疆发展和稳定作出新的更大的贡献,使兵团成为科学发展、和谐发展的新型兵团。

^①万卫平.形成合力突出特色扩大效应——兵团文明生态小康连队建设综述[J].兵团建设,2008,(10):10~12.

参考文献

一、著作类

- [1]马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1972.
- [2]列宁.列宁选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1972.
- [3]毛泽东.毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [4]潘仁源.正确阐明新疆屯垦史[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2004.
- [5]吴福环.走遍新疆[M].长春:长春出版社,2005.
- [6]新疆生产建设兵团史志编纂委员会,兵团党委党史研究室.新疆生产建设兵团史料选辑(14)[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2004.
- [7]吴志华.人力资源开发与管理[M].北京:高等教育出版社,2004.
- [8]兵团党委党史研究室.中央领导与兵团专辑[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2004.
- [9]马大正.国家利益高于一切[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2002.
- [10]周天勇,王长江等.攻坚——十七大报告后中国政治体制改革研究报告[M].新疆:新疆生产建设兵团出版社,2007.
- [11]李书卷.毛泽东屯垦思想研究[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2000.
- [12]王运华.中国西部屯垦概论[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,1997.
- [13]兵团党委政研室.新疆生产建设兵团经济社会50年纵览[M].2004.
- [14]新疆生产建设兵团毛泽东屯垦思想研究会.党和国家领导人论屯垦[M].新疆维吾尔自治区内部资料,2002.
- [15]房艺杰.论兵团[M].乌鲁木齐:新疆大学出版社,1996.
- [16]潘仁源,许柏林.在“三个代表”重要思想指引下[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2005.
- [17]兵团屯垦戍边理论研究中心.屯垦戍边理论热点面对面[M].新疆:新疆生产建设兵团出版社,2008.
- [18]陈献政.新疆兵团发展和改革报告[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2005.
- [19]张振华.新疆生产建设兵团全面建设小康社会研究[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2006.

- [20]十七大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2007.
- [21]陈远敦,陈全明.人力资源开发与管理[M].北京:中国统计出版社,2001.
- [22]刘思华.经济可持续发展的人力资源开发[M].北京:中国环境科学出版社,2002.
- [23]胡宇辰.产业集群支持体系[M].北京:经济管理出版社,2004.
- [24]刘伟.工业化进程中的产业结构研究[M].北京:人民出版社,2003.
- [25]史忠良,何维达.产业兴衰与转化规律[M].北京:经济管理出版社,2004.
- [26]田燕秋,胡克明.新型团场建设与小城镇发展[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2007.
- [27]岳廷俊.新疆生产建设兵团简史[M].乌鲁木齐:新疆大学出版社,2007.
- [28]新疆生产建设兵团党委宣传部.辉煌探索使命——纪念新疆生产建设兵团成立50周年文集[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社,2005.
- [29]兵团党委政研室,兵团统计局.新疆生产建设兵团经济社会50年总览[M].乌鲁木齐:新疆美术摄影出版社,2004.
- [30]中共新疆生产建设兵团委员会政策研究室.政研工作动态专集(2004~2007)上、下[M].2008.
- [31]兵团党委组织部,中国共产党新疆生产建设兵团第六次代表大会精神学习读本[M].乌鲁木齐:新疆生产建设兵团出版社,2008.
- [32]中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编[Z].北京:人民出版社,2007.
- [33]兵团发展和改革委员会.新疆生产建设兵团国民经济和社会发展第十一个五年规划[Z].新疆生产建设兵团发展和改革委员会,2007.
- [34]新疆生产建设兵团办公厅.兵团年鉴(2001~2009)[Z].新疆生产建设兵团年鉴社,2001~2009.
- [35]新疆通志:第37卷[Z].乌鲁木齐:新疆人民出版社,1998.
- [36]农八师,石河子党委市人民政府.石河子年鉴2007[Z].乌鲁木齐:新疆科技出版社,2007.
- [37]新疆生产建设兵团统计年鉴(2001~2009)[Z].北京:中国统计出版社.2001~2009.
- [38]新疆生产建设兵团百科全书编纂委员会.兵团百科全书[Z].北京:中

国大百科全书出版社,2004.

[39]新疆生产建设兵团办公厅.新疆生产建设兵团年鉴(1990~2000)[Z],新疆生产建设兵团年鉴社,1999~2000.

[40]国家统计局新疆调查总队.2007 新疆调查年鉴[Z],北京:中国统计出版社,2007.

[41]新疆维吾尔自治区统计局.新疆统计年鉴 2008[Z].北京:中国统计出版社,2008.

二、论文类

[1]中共新疆生产建设兵团委员会.辉煌的历史 美好的未来——庆祝新疆生产建设兵团成立五十周年[J].求是,2004,19.

[2]兵团统计局.经济发展步伐加快,综合实力大幅提升[J].兵团建设,2008,6.

[3]农业产业化[J].兵团建设,2008,6.

[4]兵团统计局.社会事业全面进步,职工群众安居乐业[J].兵团建设,2008,6.

[5]兵团党委党校.戈壁惊开新天地[J].兵团建设,2004,9~10.

[6]兵团党委宣传部.万方乐奏有于阕——党中央三代领导集体与新疆生产建设兵团[J].兵团建设,2004,9~10.

[7]王小平.戈壁惊开新天地[J].兵团建设,2004,10.

[8]兵团统计局.经济发展步伐加快,综合实力大幅提升[J].兵团建设,2008,6.

[9]杨波.生态建设促和谐[J].兵团建设,2008,6.

[10]侯万里.兵地融合天地宽[J].兵团建设,2008,6.

[11]胡锦涛.谱写新世纪屯垦戍边事业的新篇章[J].党的文献,2004,6.

[12]刘国军.与时俱进 推进兵团行政体制创新[J].农村(农场)改革与发展,2003,2.

[13]吕长青.对兵团中心团场建设的调查与思考[J].新疆农垦经济,2005,11.

[14]顾登午.浅谈如何处理好兵地关系[J].兵团建设,2007,9.

[15]王乐泉.王乐泉在兵团第六次党代表大会上的讲话[J].兵团建设,2008,7~8.

[16]尚红娟.对新疆生产建设兵团“存在的合理性”思考[J].理论界,

2007,7.

[17]兵团计委扶贫处.兵团贫困团场存在的主要问题分析及扶贫建议[J].理论界,2002,2.

[18]孙珂.后兵团时代的军垦困局[J].新西部,2004,11.

[19]朱晓.持续农业是新疆农业发展的必然选择[J].新疆财经学院学报,2002,1.

[20]方英楷.浅议新疆兵团机构改革问题[J].农垦经济,2000,5.

[21]聂卫国.落实团场基本经营制度 121 团扎实推进惠职工[J].兵团建设,2008,8.

[22]潘仁源.新世纪兵团农牧团场改革的基本思路[J].农垦经济,2001,1.

[23]兵团计委扶贫处.兵团贫困团场存在的主要问题分析及扶贫建议[J].理论界,2002,2.

[24]李开全.铸剑为犁 屯垦戍边——新疆兵团历史发展回眸[J].党史文汇

[25]50 年影响兵团的 50 件事[J].兵团建设,2004,9~10.

[26]闫海燕,于成祥.兵团职工队伍变化及成因[J].农村改革与发展,2003,1.

[27]王淑云.兵团人力资源开发与对策[J].集团经济研究,2006,3.

[28]张宏革.对兵团人力资源开发问题的思考[J].兵团党校学报,2004,45.

[29]梁清华.试论兵团人力资源的开发利用[J].新疆职业大学学报,2001,12.

[30]焦启明,丁颂国.建设屯垦戍边新型团场[J].求是,2006,22.

[31]兵团建设编辑部.“十一五”规划引领兵团腾飞——兵团党委五届七次全委(扩大)会议综述[J].兵团建设,2006,1.

[32]兵团建设编辑部.建设屯垦戍边新型团场[J].兵团建设,2006,1.

[33]兵团第六次党代会报告名词用语解释.兵团建设[J].2008,8.

[34]樊英利,刘宏鹏.谱写兵团发展新篇章[J].兵团建设.2009,3.

[35]吴重吞.五大观念制约团场基本经营制度的落实[J].兵团建设,2008,10.

[36]卢玉文.加快兵团新型工业化进程的对策[J].兵团建设,2005,8.

[37]伍长南.四大外商投资区利用外资与产业升级研究[J].亚太经济,2002,5.

[38]张丽华等.兵团新型工业化发展对策[J].新疆农垦经济,2006,4.

- [39]刘向松.回顾光辉历程,续写新的篇章[J].兵团建设,2009,1.
- [40]万卫平.形成合力突出特色扩大效应——兵团文明生态小康连队建设综述[J].兵团建设,2008,10.
- [41]兵团建设编辑部.新时期兵团经济发展战略的重大决策[J].兵团建设,2009,6.

三、报纸、报告类

- [1]王乐泉.在加快南疆农村经济发展工作会议上的讲话[R].新疆日报,2003,6,16.
- [2]傅仲保.2008年新疆生产建设兵团国民经济和社会发展报告[R].兵团发展和改革委员会,2008,4.
- [3]聂卫国.深化改革,加快发展,为建设屯垦戍边新型团场而努力奋斗[R].在兵团党委建设屯垦戍边新型团场工作会议上的报告,2006,6,1.
- [4]王翰林.落实基本经营制度中更需要解放思想[R].兵团日报,2008,7,9.
- [5]国务院新闻办公室.新疆的历史与发展白皮书[R].人民日报,2003.
- [6]兵团屯垦戍边理论研究中心成立.兵团日报,2007,5,28.
- [7]七十五团立足高原强团富民[R].兵团日报,2009,1.
- [8]插上腾飞的翅膀——农六师奇台农场学习实践科学发展观纪实[R].兵团日报,2009,04,16.

四、调研材料

- [1]南疆调研材料,农十四师二二四团工作汇报.
- [2]奇台中心团场建设暨机关干部竞聘上岗工作经验介绍.
- [3]钱广周.建设屯垦戍边新型团场对基层党员领导干部的新要求.兵团建设屯垦戍边新型团场理论研讨会材料.
- [4]新疆生产建设兵团信息化办公室“十五”期间工作总结.
- [5]周国胜.赴农一、二、六、七、八师调研职工队伍状况的综合汇报.
- [6]新疆生产建设兵团信息化办公室“十五”期间工作总结.

后 记

《新疆兵团屯垦戍边的若干重大问题研究》是全国哲学社会科学基金资助研究项目,2006年6月获得立项(批准号06BKS040),2009年结项,鉴定结果为良好。2010年1月,修改后定书名为《新疆兵团屯垦戍边事业发展研究》。

新疆兵团担负“稳疆固边”的重任,履行屯垦戍边的光荣使命。改革开放30年来,兵团经济总量明显增加,人民群众的生产生活水平显著改善,兵团发挥“三大作用”的能力进一步提高。初步实现了经济繁荣、社会进步。兵团党委确立“率先在西北地区全面建成小康社会”的宏伟目标,符合民意,顺应民心,是兵团深入学习实践科学发展观活动的重大举措。为实现这个目标,兵团还面临着许多新情况、新问题和新的挑战。特别是创新兵团体制机制、加快新型工业化步伐、推进城镇化进程等重点领域和关键环节的改革以及建设屯垦戍边新型团场的改革不够深入等。因此,新疆兵团屯垦戍边若干重大问题的研究,就显得非常重要。

根据开题时专家意见修订的大纲和审读时专家提出的建议,在本书主持人张振华教授的带领下,本书组经过两年时间对兵团农十四师、农三师、农一师、农二师、农十二师、农十三师、农六师、农八师、农七师、农四师、农十师等30多个农牧团场进行调查研究,并且多次到兵团党委宣传部和兵团党校屯垦戍边图书资料研究中心搜集相关资料,多次讨论和征求有关专家的意见,特别是征求研究兵团屯垦戍边的专家,兵团党校赵柳成教授和新疆社科院杨发仁(原院长)的意见,把本书分解成八个子本书展开研究,并且明确子本书负责人。本书内容共分八章,分工撰写而成。张振华教授负责总体设计和大纲以及明确子本书的负责人。张振华负责导论和第一章《中共关于新疆兵团屯垦戍边理论及新疆兵团屯垦戍边发展历程》的撰著;袁琳君和龚战梅负责第二章《新疆兵团行政管理体制改革与法制建设》的撰著;张振华负责第三章《新疆兵团特殊体制与社会主义市场经济体制》的撰著;刘峰和崔迎科负责第四章《新疆兵团新型工业化道路》的撰著;张洁和王翰林负责第五章《新疆兵团城镇化发展》的撰著;张忠伟和申笑梅负责第六章《新疆兵团事业发展的人力资源保证》的撰著;张振华负责第七章《新疆兵团屯垦戍边新型团场建设》

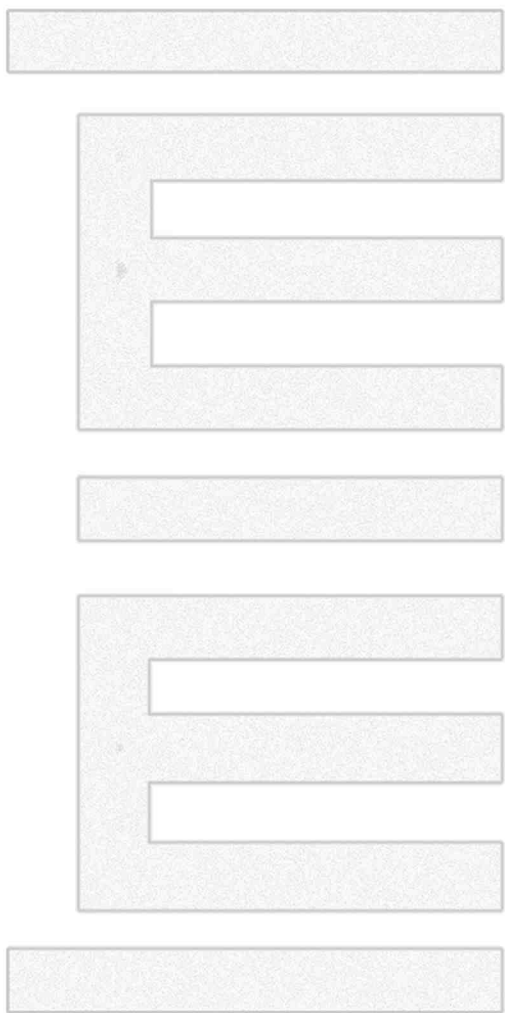
的撰著；苗志娟和蒋丽负责第八章《以科学发展观为指导，构建和谐兵团》的撰著。最后由张振华教授负责全书的审稿、统稿和定稿工作。

经过本书组全体成员的共同努力，该项目达到了预定的研究目标。鉴定专家认为：“该书坚持以马克思主义中国化的最新的理论成果为指导，用新的思路研究兵团屯垦戍边的重大问题，围绕新的历史条件下兵团发展面临的若干重大问题展开论述。从兵团行政管理体制改革与法制建设、兵团特殊体制与社会主义市场经济体制、兵团新型工业化道路、兵团城镇化发展、兵团事业发展的人力资源保证、新型团场建设和构建和谐兵团等方面进行系统的论述。该书在理论与实践的结合上，推进了新疆兵团屯垦戍边的研究。研究成果具有全面性、系统性，具有重要的学术价值、理论价值和应用价值。因而本成果是近几年在兵团相关研究上的一次集成和创新，研究成果具有现实性和开拓性。”

在本书的写作和调研过程中，自治区社科规划办的刘俊亭同志给予了高度的关注，并且组织专家咨询论证、审读和指导修改，充分体现了对兵团屯垦戍边事业的高度重视。借本书出版之际，我谨向参加本书研究的全体同志，向参考、引用相关的专著、论文的作者致谢。希望通过该项目的研究，为兵团屯垦戍边的使命和发展壮大，提供新思路，同时为构建和谐新疆贡献自己的一份力量。

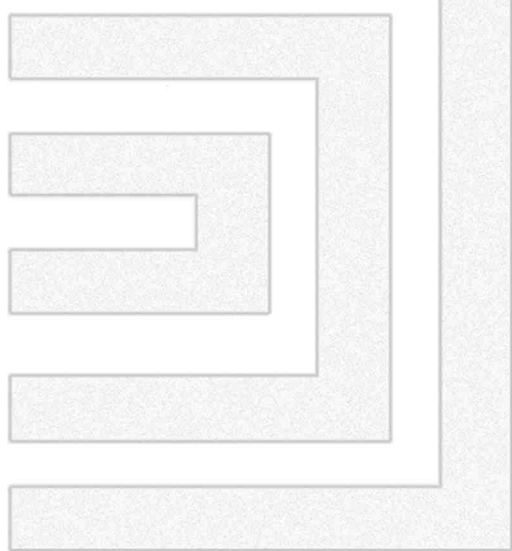
张振华

2010年1月8日



责任编辑：张 辰

封面设计：王 新

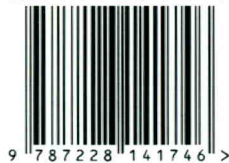


XINJIANG BINTUAN TUNKEN SHUBIAN
SHIYEFAZHAN YANJIU

新疆兵团屯垦戍边 事业发展研究

● 张振华 主编

ISBN 978-7-228-14174-6



定价：50.00元