

新疆人民出版社

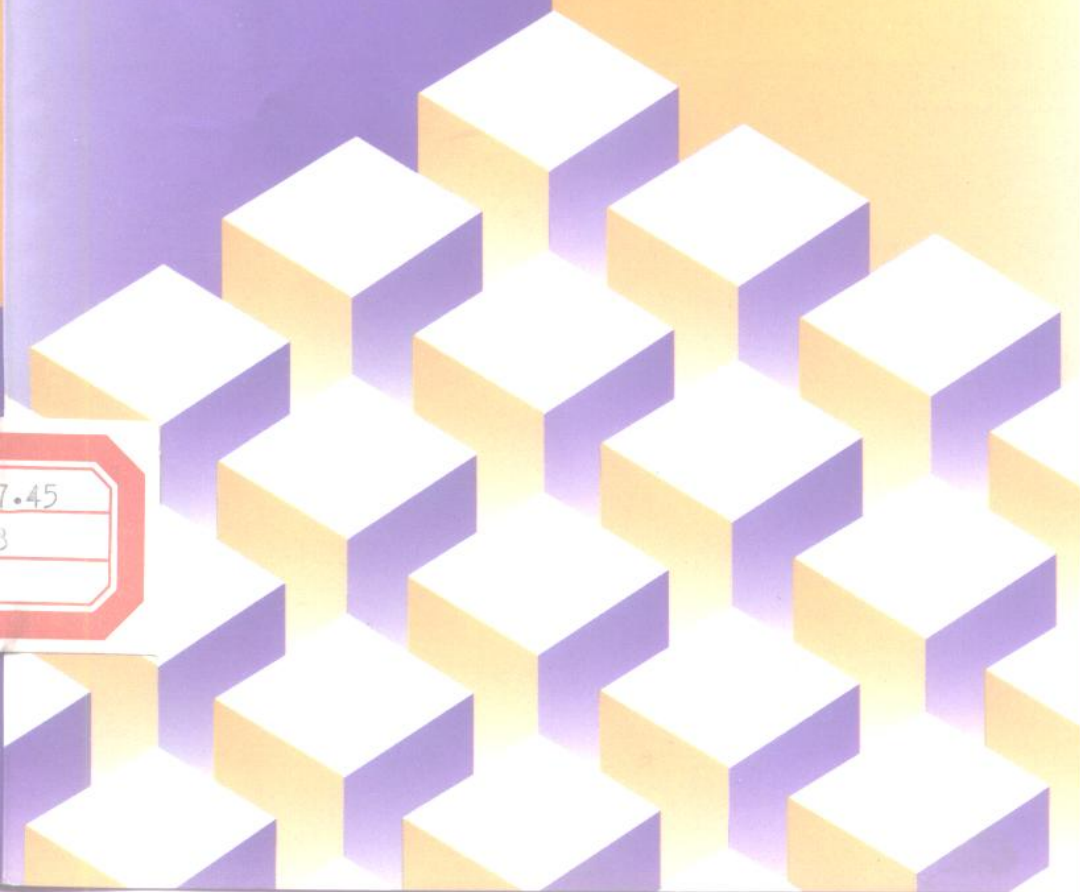
改革与发展 生产建设兵团

新疆

新疆市场经济研究

7.45

3



新疆市场经济研究

新疆生产建设兵团改革与发展

新疆人民出版社

责任编辑 鹿 坤

封面设计 王国玲

新疆生产建设兵团改革与发展

主 编 杨发仁 杨振华

副主编 董兆武 黄 俊

新疆人民出版社出版发行

(乌鲁木齐市解放南路 348 号 邮政编码 830001)

新疆社会科学院印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 2 插页 6.625 印张 170 千字

1995 年 9 月第 1 版 1995 年 9 月第 1 次印刷

印数:1—1 000

(只限国内发行)

ISBN7-228-03643-3/F·248 定价:8.00 元

序

中共新疆维吾尔自治区委员会副书记
新疆生产建设兵团司令员

金云辉

新疆生产建设兵团是执行屯垦戍边历史使命的特殊社会组织,50年代初由驻新疆的人民解放军十多万官兵,遵照党中央、中央军委的命令集体转业组建和发展起来的。40年来,在党中央、国务院、中央军委的亲切关怀和大力支持下,在自治区党委、自治区人民政府和农业部的直接领导和新疆各族人民的支援、爱护下,兵团各族干部职工发扬南泥湾精神,自力更生,艰苦创业,建设边疆,保卫边疆,使新型的屯垦戍边事业不断发展壮大。兵团现在不仅成为工农兵学商结合,农林牧副渔、工交商建服综合经营,具有多种功能的社会主义新型社会实体。也是劳武结合,亦兵亦民,维护祖国统一和新疆民族团结进步、社会长治久安不可或缺的一支重要力量。建国以来新疆发展的历史充分证明,兵团的存在和发展是实现新疆经济发展、民族团结、社会稳定、边防巩固的重要条件。这正如中共中央、国务院、中央军委在兵团成立40周年时发出的贺电所指出的:“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。”在新疆组建生产建设兵团,是在新的历史条件下实践毛泽东屯垦戍边思想的伟大创举,也是实践邓小平同志建设有中国特色社会

主义理论的重要组成部分。

谁都不可否认，兵团的这种体制是在特定的历史条件下形成的，曾在历史上发挥过重大的作用，曾为新疆的稳定和发展做出过不可磨灭的历史贡献。直到80年代初，兵团的经济实力在新疆国民经济中还占1/4；八一毛纺厂、八一棉纺织厂、八一糖厂等一批大中型企业，一直是新疆的骨干工业企业；兵团团场的好渠道、好林带、好条田、好道路、好居民点成为地方农村建设的样板。但是，在一定条件下形成的兵团的这种体制，目前已面临着市场经济发展的巨大挑战。在新形势下，兵团要发展，兵团要继续成为新疆稳定和发展的—支重要力量，老一辈无产阶级革命家和老—代农垦职工开创的农垦事业要发展下去，兵团的经济体制就非改不可。兵团体制怎样改？这绝非照搬地方体制改革的模式所能奏效的。为此，必须坚持党的十一届三中全会以来党中央倡导的实事求是的思想路线，坚持—切从兵团的实际出发，以建立社会主义市场经济体制为主线，以理顺产权关系为突破口，加大兵团体制改革的力度，从而实现兵团党委提出的“二次创业，再次辉煌”的宏伟目标。

根据—思路，在兵团党委的直接指导下，《兵团改革与发展研究》课题组的同志，坚持解放思想、实事求是的思想路线，坚持以邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论为指导，坚持从兵团的实际出发，在深入调查研究的基础上，对新形势下兵团改革与发展的总体构想，提出—些好的想法和思路，非常有益于兵团今后的改革与发展，也有益于兵团实现“二次创业，再造辉煌”的伟业。当然，兵团作为—个特殊的社会组织，对其性质、地位、作用的认识，将随着历史的发展而不断深化。我希望通过这本书的出版，能引起更多的有识之士加入到研究兵团、共谋兵团今后如何加快发展的行列中来。

在此，我谨向课题组的同志们表示诚挚的谢意。

目 录

序.....	金云辉(1)
第一章 关于新疆生产建设兵团改革发展与政策环境的调研 报告.....	(1)
第一节 兵团的现状及存在的问题	(1)
第二节 在新形势下对兵团的再认识	(5)
第三节 兵团体制改革的基本框架	(10)
第四节 兵团经济发展的基本思路	(21)
第五节 改善兵团的外部政策环境及对策建议	(30)
第二章 新时期对新疆生产建设兵团的再认识	(35)
第一节 新疆生产建设兵团的战略地位和作用	(35)
第二节 社会主义市场经济条件下对兵团的再认识	(50)
第三节 兵团政治发展的现实趋势	(60)
第三章 关于新疆生产建设兵团改革的总体研究	(69)
第一节 以理顺产权关系为突破口,加大兵团体制改革的力度 ..	(69)
第二节 兵团国有工业企业改革的基本思路	(94)
第三节 兵团农场改革的基本思路	(116)
第四节 关于兵团农牧团场改革.....	(137)
第四章 关于新疆生产建设兵团发展的总体研究.....	(143)
第一节 兵团经济发展中存在的问题	(143)

第二节	兵团经济发展的基本思路	(152)
第三节	兵团经济发展的配套措施	(165)
第五章	关于新疆生产建设兵团外部政策环境的总体研究	(169)
第一节	改善兵团政策环境的对策建议	(169)
第二节	关于兵团农牧团场职工负担重的问题	(189)
第三节	兵团边境农场存在的问题与对策	(194)
后 记		(203)

第一章 关于新疆生产建设兵团改革 发展与政策环境的调研报告

受新疆生产建设兵团原政委郭刚和司令员金云辉的委托,新疆生产建设兵团(以下简称兵团)党委宣传部、兵团党委政研室和新疆社会科学院组成《兵团改革与发展研究》课题组,对兵团的改革、发展及政策环境进行调查研究。1994年春,这一课题经自治区哲学社会科学规划领导小组批准,被列为自治区重点社科研究项目。课题组在新疆社会科学院和兵团党委宣传部主要负责人的亲自带领下,本着尊重事实、尊重实践、尊重科学的原则,从1993年9月份开始,先后分两个阶段对上述三个问题进行了比较深入的调研。调查组行程近万公里,先后深入兵团所属南北疆8个农业师、24个团场、15个连队以及部分工矿企业进行调查,并和兵团直属机关主要部门的领导和专家进行了座谈,共写出8篇专题调研报告。在此基础上,经过多次讨论和分析,调查组对兵团改革与发展及改善政策环境的总体构想提出如下报告:

第一节 兵团的现状存在的问题

新疆生产建设兵团是50年代初,由驻疆中国人民解放军十多万官兵遵照党中央、中央军委的命令集体转业组建和发展起来的。40年来,在党中央、国务院、中央军委的亲切关怀和大力支持下,在自治区党委、自治区人民政府的直接领导和新疆各族人民的支

援、爱护下，兵团各族干部职工发扬南泥湾精神，屯垦戍边，艰苦创业，建设边疆，保卫边疆，使新型的农垦事业不断发展壮大，兵团现已成为工农兵学商结合，农林牧副渔、工交商建服综合经营，具有多种功能的社会主义新型社会组织。这正如中共中央、国务院、中央军委贺电指出的：“40 年的历史充分证明，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。”40 年的历史充分证明，在新疆组建生产建设兵团，是在新的历史条件下实践毛泽东同志屯垦戍边思想的伟大创举，也是实践邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分。

新疆生产建设兵团经历了开创、拓展、挫折、恢复和发展的不同历史时期。50 年代初期是兵团农垦事业艰苦创业的时期。1955 年至 1966 年，是兵团农垦事业蓬勃发展的时期。特别是 1966 年，工农业总产值达到 10.59 亿元，占当时自治区工农业总产值的 25.2%，新疆四分天下兵团有其一。“文化大革命”的十年，是兵团遭受严重破坏的时期。党的十一届三中全会以后，新疆的农垦事业不仅得到全面恢复，而且加快了发展步伐。1981 年 12 月，经邓小平同志批准，中共中央、国务院、中央军委决定恢复新疆生产建设兵团，1990 年 3 月国务院决定对新疆生产建设兵团的国民经济和社会发展计划实行单列，这为兵团农垦事业的进一步发展创造了良好的条件。

随着改革的逐步深入和开放的不断扩大，新疆生产建设兵团的整体经济实力逐步增强。新疆生产建设兵团所辖 14 个师（局）、172 个团场、5 036 个工交建商企业以及众多的事业单位，分布在新疆 16 个地、州、市内。截至 1994 年：全兵团有人口 222.4 万人，占全疆人口总数的 13.6%；共有职工 94.7 万人，占全疆职工总数的 30.4%；在规划范围内有耕地 95.9 万公顷，林地、园地 24.5 万公顷，牧草地 282.3 万公顷，年引水总量 122 亿立方米。1994 年国

内生产总值达 92.6 亿元,占全疆的 13.6%,1955~1994 年国内生产总值年均增长 8.6%;工农业增加值为 58.8 亿元,占全疆的 17.6%;其中:农业增加值 37.8 亿元,占全疆的 20.2%;工业增加值为 21.0 亿元,占全疆的 14.3%;1955~1994 年,工农业总产值年均增长 11.0%,其中工业为 11.3%,农业为 10.6%。1994 年主要农产品产量:谷物 105.9 万吨,占全疆的 16.5%;棉花 33.3 万吨,占全疆的 37.7%;油料 12.8 万吨,占全疆的 25.1%;糖料 107.6 万吨,占全疆的 36.0%;主要工业产品产量:布 103.4 百万米,占全疆的 36.7%;机制纸及纸板 5.3 万吨,占全疆的 36.5%;糖 10.0 万吨,占全疆的 35.3%;水泥 100 万吨,占全疆的 22.3%;原煤 330.9 万吨,占全疆的 12.6%;发电量 10.6 亿千瓦·时,占全疆的 10.0%。

可以毫不夸张地说,随着农垦事业的蓬勃发展,随着兵团经济实力的不断增强,随着广大农垦职工的安居乐业,兵团确实承担了党和国家赋予的屯垦戍边的历史重任。兵团不仅是推进新疆经济发展的一支重要力量,也是稳定新疆的一支重要力量,还是驻守祖国边疆的一支重要力量。

但是,由于种种原因,在新形势下还存在许多制约兵团进一步发展的深层次问题:

一、管理体制不顺

兵团的管理体制是在特定的历史条件下形成的。改革以前,兵团的管理体制是建立在单一的国营经济基础上的计划经济体制,加上准军事化管理。党的十一届三中全会以来,特别是 1982 年恢复兵团以来,在兵团党委的领导下,根据中央一系列深化改革的大政方针,对兵团原有的经济体制进行了一系列重大改革,为农垦经济的发展注入了新的活力。但是,按照发展社会主义市场经济的要求来看,体制不顺依然是制约兵团进一步发展的深层次原因。这主要表现在四个方面:一是统得过死,行政干预过多,兵

团所属的农场和工交建商企业的经营自主权没有完全落实下来；二是兵师两级管理机构的职能转换缓慢；三是由于体制转轨时期各种利益主体之间的矛盾有所发展，兵团与地方的关系还没有完全理顺；四是由于种种原因，计划单列以来，兵团和国务院及自治区各部门的关系还没有完全对接。

二、企业经营机制不活

首先，兵团所属企业作为相对独立的财产法人所应拥有的企业 14 条自主权没有得到很好落实。其次，由于大宗主要农畜产品，如粮棉油糖、皮毛肉等产品关系国计民生，与其他产品相比，国家对这些产品的产供销诸环节管理偏严，企业还不能完全按市场信息和效益调节、组织自己的生产经营活动。再次，由于农业生产经营的结构性效益低、比较效益差，企业自我积累能力差，资金紧缺，企业自我改造能力很低。与此同时，企业还要负担沉重的办社会、办武装的费用，农场职工负担相当严重，一般达纯收入的 60%~70%。从这种意义上看，兵团企业并不具备完全的、真正的收益分配自主权。所有这些，都表明兵团的团场和工交建商企业尚不具备市场主体灵活的经营机制。

三、所有制结构纯而又纯

受僵化的传统社会主义经济理论，特别是“一大二公”思想的束缚，一些同志思想上不仅排斥集体经济，更排斥个体、私营经济，贬低它们在兵团经济中的地位和作用，致使农牧团场的所有制结构改革虽然进行了多年，但是全民所有制经济成分仍然处于一统天下的局面，至今全民所有制经济成分仍占 95% 以上。集体经济和个体、私营经济所占的比重，不仅大大低于全国，也显著低于自治区平均水平。

四、经济活动比较封闭

从团场讲，受地理条件的制约和统购统销经济思想的影响，社会经济活动相当封闭。整个兵团经济也自成体系，和地方经济

形成两张皮。加之，地方对兵团企业进入市场限制很多，致使兵团不能很好地利用区内、国内、国外三个市场。

由于上述种种原因，造成兵团经济很不适应社会主义市场经济发展的需要，面临着一系列新问题：一是经济发展速度放慢，增长势头减弱；二是经济发展后劲不足，负担加重；三是职工生活水平提高放缓，部分职工生活贫困加剧；四是在自治区经济中占的比重下降，主要经济指标份额降低。由此，造成兵团农牧团场凝聚力降低。从有关方面获悉，1990年以来，自治区流入内地的科技人员达6 600多人，其中兵团就占4 000人，绝大部分是农牧团场的，有不少的人是不辞而别。

从历史角度看，兵团的这种管理体制曾在历史上发挥过重大的作用。由于它是党政军合一，高度统一的、有计划有组织的执行一定武装任务的生产组织，所以它曾为新疆的稳定和发展做出过不可磨灭的历史贡献。但是，在特殊历史条件下形成的这种体制，目前已面临着市场经济发展的巨大挑战。在新形势下，兵团要发展，兵团要继续成为新疆稳定和发展的一支重要力量，老一辈无产阶级革命家和老一代农垦职工开创的农垦事业要发展下去，兵团的管理体制就非改不可。

第二节 在新形势下对兵团的再认识

兵团的管理体制怎么改？要科学地回答这个问题，就必须坚持我们党一贯倡导的实事求是、解放思想的思想路线，在新形势下对兵团进行再认识。

一、坚持历史与现实的统一，把握国内外形势的变化，给兵团屯垦戍边任务赋予新的含义

屯垦戍边是历史赋予兵团的一项长期战略任务，也是我们党组建兵团的根本宗旨。不可否认，同新中国成立初期相比，新疆

的社会历史条件发生了巨大变化。特别是党的十一届三中全会以来,新疆经济发展,社会稳定,民族团结,为祖国的统一和边防的稳固奠定了坚实的基础。但是,国内外民族分裂主义分子的分裂活动,中亚某些地区的社会动荡,西方敌对势力和原教旨主义势力对我国新疆的渗透和垂涎,依然是一个严峻的客观现实,仍需要我们保持清醒的头脑和高度的警惕。因而,历史赋予兵团屯垦戍边的任务依然有着重要的现实意义。无论是现在,还是将来,兵团依然是保持新疆稳定的一支不可替代的重要力量,是国内外各种企图分裂新疆的敌对势力的一个不可逾越的屏障。

同时,我们也应当看到,和 60、70 年代中苏对峙时相比,随着苏联的解体以及我国和中亚各国友好睦邻关系的建立,新疆的周边环境有了很大的改善。在这种态势下,兵团屯垦戍边任务的外延有了新的扩大,不仅是守土有责,防止边界渗透、骚扰和入侵,而且更重要的是要为建设一个友好、和睦、繁荣、昌盛的边界做出新的贡献。再者,随着区内政治经济环境的变化,民族分裂主义势力的破坏活动已成为影响新疆稳定的主要危险,兵团在维护新疆社会政治稳定方面的任务,已经由过去主要防止外敌入侵转变为主要是保持新疆境内安定团结,这一作用不仅不能削弱,而且必须加强。这也赋予了兵团屯垦戍边新的含义。因此,我们决不能认为“兵团挤占地方”,而应当把兵团看作是促进新疆发展,保持新疆稳定,巩固民族团结,维护祖国统一的一支不可缺少的重要力量。从这个意义上讲,兵团不仅是兵团人的兵团,也是全国 12 亿人民和新疆各族人民的兵团。兵团的发展与稳定,不仅关系着新疆的发展与稳定,而且也关系着祖国西北边疆的巩固和国家的统一。只有从这个战略的、全局的高度认识兵团,我们才有可能把兵团事业作为全党事业的重要一环,采取得力而有效的措施,使兵团更加繁荣兴旺,稳固地屹立在祖国西北的边疆。

二、坚持政治与经济统一,牢牢把握新时期党的中心工作,

把发展生产力作为兵团的根本任务

兵团是承担一定政治任务的特殊的生产集团。随着新时期全党的中心工作转移到以经济建设为中心的轨道上来，无论是研究兵团的发展，还是研究兵团的体制改革，都必须坚持两点论：既要反对单纯的政治观点，又要反对单纯的经济观点，坚持经济与政治的辩证统一。如果从单纯的政治观点看问题，就会把兵团承担的稳定和发展两大任务对立起来，就会把屯垦和戍边对立起来。试想，兵团经济不发展，222万兵团人不能在新疆安居乐业，兵团又怎么能起到稳定新疆的作用？发展才是硬道理，才是新时期最大的政治。在新的历史时期，兵团的根本任务就是大力发展社会生产力。由此决定，兵团体制改革的出发点和落脚点就是要有利于兵团总体经济实力的增长，有利于222万兵团人尽快富裕起来，有利于兵团团场和企业的经济活力不断增强。同时，我们也应当看到，屯垦戍边是党和国家赋予兵团崇高的历史使命，兵团是社会主义新型的社会组织；因此，国家不能不赋予兵团相应的行政授权。所以，我们绝不能单纯地从经济观点看问题，不能笼统地把整个兵团当作企业，也不能把兵团的团场，特别是边境团场当作一般企业对待，更不能轻率地说取消兵团。那样，就忽视了兵团存在的政治意义，抹煞了兵团屯垦戍边这一特殊任务，就可能给新疆的整个社会主义事业带来十分不利的影响。但是，按照经济基础决定上层建筑这一马克思主义历史唯物主义的基本观点来看，有组织的企业群体应是兵团赖以存在和发展的经济基础。所以，无论兵团的团场还是工交建商企业，企业性应是它们的基本属性，中央有关搞活企业的一系列方针政策都应从兵团的实际出发，不折不扣地得到贯彻落实。而且，为了使兵团能够更好地发挥屯垦戍边的功能，做到义务与权利统一，应该给团场，特别是边境团场一些必要的特殊政策。这不仅是兵团实现历史使命的需要，也是自治区稳定和发展的需要。

三、坚持共性与个性的统一，把中央的大政方针同兵团的实际相结合，把深化改革作为兵团再创辉煌的根本出路

• 尽管兵团是执行一定政治任务的企业群体，有其自己的特殊性，但是，建立社会主义市场经济体制依然是兵团体制改革的最终目标。就像社会主义和市场经济不存在固有的矛盾一样，发展市场经济和更好地承担兵团的政治历史使命也不存在固有的矛盾。现在的问题是，要把共性与个性统一起来，努力探索和解决兵团现行的管理体制同社会主义市场经济发展不相适应的问题。既要牢牢把握建立社会主义市场经济体制这条主线，又要从兵团实际出发，去深化改革。经过几年的努力，最终建立起适应社会主义市场经济运行机制的新体制。据此，我们认为，兵团改革的基本内容主要包括三个方面：一是以搞活团场和企业为中心，逐步解决兵团国有企业的历史包袱，理顺产权关系，建立现代企业制度，使每个团场和企业真正成为市场的主体；二是转换兵师两级的管理职能，改善和加强经济调控，在调控中加强管理，在管理中实现服务，使兵师两级机关的职能发生根本性的转变；三是在所有制结构的改革上要有大的突破，要在坚持国有经济为主体的前提下，大力发展集体经济、混合经济和各种非公有制经济，打破传统的全民所有制经济大一统的格局。

四、坚持实践与认识的统一，把握形势发展对观念变革的要求，把解放思想、更新观念，作为推进兵团改革的关键，切实抓紧抓好

影响兵团改革滞后的原因有很多，但观念上的落后不能不是一条重要原因。有的人受传统的“一大二公”模式的束缚，觉得兵团这种大一统的全民所有制经济，这也不能动，那也不能改；有的人不是从是否有利于发展社会生产力去判断改革的成败与得失，而陷入抽象的姓“社”姓“资”的争论；有的人不从实际出发，搞一刀切，造成所谓“南疆模式”和“北疆模式”的争论，使兵团改革丧

失了许多有利时机；有的人对在企业与企业主管部门之间建立新型的商品契约关系很不理解，仍然习惯于简单的行政命令。所以，不进一步解放思想，抛弃在计划经济体制下形成的旧观念，兵团的改革就迈不开新的步子，闯不出新的路子。当前，特别需要确立以下几种观念：一是抛弃离开生产力发展抽象地讲社会主义原则的旧的思维方式，确立生产力标准的观点，坚持以“三个有利于”的标准判断改革的得失；二是确立社会主义改革的观点，善于从兵团的实际出发，坚定地按照建立社会主义市场经济体制的要求，不断地推进改革；三是破除行政命令的准军事化管理方法，确立群众观点和一切从实际出发的观点，尊重群众的首创精神，尊重客观规律，做到因地制宜、分类指导。

五、新形势下对兵团性质的界定

根据以上对兵团的再认识，我们可以而且应该对兵团的性质，作出一个比较明确的界定，这对于构思兵团体制改革的基本框架及社会经济发展的基本思路，以及改善兵团外部的政策环境，都是非常必要的。一般说：“兵团是军队没军费，是企业办社会，是政府要纳税，是农民办工会”，这种“四不像”的状况，正是兵团内在性质的外在表现。我们认为，可以这样给兵团下一个定义：新疆生产建设兵团是承担屯垦戍边这一历史任务，并根据中央和自治区人民政府的授权，在自己开发建设的垦区行使一定的行政管理职能，以发展社会生产力为中心任务的新型社会组织。在这一定义中，屯垦戍边是兵团的基本职能，以发展生产力为中心任务的企业群体是兵团赖以存在和发展的经济基础，而兵师团所具有的一定的行政管理职能，则是保证这一新型社会组织在特定区域存在的重要条件。这应是三位一体的。既然这样，兵团本身就不属于军队系列，但又具有一定的军事职能，要保持与屯垦戍边任务相适应的一定的武装力量。兵团本身不是一级政权，也不存在什么“第二政府”的问题，因而不但没有收取税收的权利，而且

作为一级法人，应当承担民事责任和所属企业向国家纳税的义务。但为了实现屯垦戍边这一历史重任，兵团在政治上又必须坚持党政军合一，具有相应的行政、司法管理职能，应当由国家作出明确授权，并拨出相应经费和实行地方税收一定比例的返还，以保证其行政、司法管理职能的实现。兵团的团场和企业的基本属性是企业性，中心任务是发展生产力，国家和自治区对待企业的政策，应该在兵团得到落实。但这些团场又不同于一般的地方企业，特别是边境团场，自然、地理、交通条件恶劣，在这些地区办团场并不符合市场经济效益的原则，可以说是“种政治田”、“放政治牧”，除了落实一般企业的政策外，还应该得到适当的优惠政策。这些都表明，兵团所以是特殊的新型社会组织，是由兵团所处的特殊的历史地理条件，所承担的特殊的使命，以及兵团特殊的组织形式决定的。

第三节 兵团体制改革的基本框架

从兵团的性质出发，考虑到当前兵团的实际情况，在本世纪内，兵团体制改革的总体框架可以这样设计：即按照建立社会主义市场经济体制的基本要求，以真正搞活团场和企业为中心，以理顺产权关系为突破口，理顺兵、师、团三者的关系，理顺兵团和中央各部门的关系，理顺兵团同地方的关系，使兵团所属的团场和企业更加富有经济活力，使兵团的各级管理更加富有成效，使兵团和地方的关系更加协调，进一步解放和发展兵团的社会生产力，从而在新形势下更好地完成国家赋予兵团的屯垦戍边的历史任务。而这一改革的核心则是通过理顺产权关系，建立适应农垦经济实际的现代企业制度。其主要内容有：

一、以理顺产权关系为突破口，理顺兵、师、团的关系

首要问题是要按照社会主义市场经济体制的要求理顺产权关