

新疆农牧产品市场培育 与 地 方 政 府 行 为

续振声 主 编

马俊杰 副主编

24.721

新 疆 人 民 出 版 社

顾问

栗寿山 全国政协委员、原自治区党委副书记

主编

续振声 自治区政协常委、经济、科技委员会副主任，
原自治区党委农工部部长

副主编

马俊杰 自治区政协常委、经济、科技委员会副主任，
原自治区供销社党委书记、高级政工师

编委委员

郝震宇 自治区供销社体改办主任、高级经济师

樊晓林 自治区党委农工部政研处副处长

段新江 自治区党委农工部政研处副处长

施任飞 自治区供销社高级经济师

刘春祥 自治区政协经济和科技委员会干部

序

栗寿山

社会主义市场经济体系的建立是一个长期的过程。在这一过程中,我们将遇到各种各样以前没有遇到过的新问题,要解决各种各样的新矛盾。因此,不断地从理论和实践的结合中认真研究和总结,形成一些新的理论和新的办法,再在实践中加以检验,就成为社会主义市场经济体制改革能否取得成功的关键。

自治区政协经济委员会承担的软科学研究课题《新疆农牧产品市场培育与地方政府行为》,经过课题组研究人员两年多深入细致的调查研究,最近,通过了自治区科委组织的专家评审。专家们对这一研究成果给予了较高的评价,我这里就不再详述了,只对近年来我们在农产品进入市场的实践中遇到的一些问题谈一些想法,也从侧面印证一下这一课题研究的重要意义。

新疆从改革开放以来,在农产品进入市场的过程中,有过许多经验,也有许多教训。我们回顾十几年来走过的

道路,感触最深的有两点:一是对农产品供求关系的变化常常把握不准,指挥生产时常常凭经验或者依靠一些同志的感觉作出决策,这种决策有时是有益的,有时就难免出现失误;二是政府对应该怎样实施农产品市场的宏观调控把握不准,经常在“放”与“收”之间来回摇摆,还经常为“一管就死”、“一放就乱”伤脑筋。现在看来,原因就在于我们对农产品市场的一些普遍规律和新疆农产品流通的一些特点研究不够,在主动搞好农产品市场建设方面落后于其他省区。同时,我们对政府应该怎样管好农产品的流通也确实缺乏理论上的研究和实践中的探索。

主持《新疆农牧产品市场培育与地方政府行为》课题研究的续振声、马俊杰等同志,长期从事农业、农村工作和农牧产品的流通工作,积累了丰富的工作经验。在主持这一课题的研究中,他们不顾劳累,几次带领课题组同志深入南北疆农村牧区调查研究,还考察了内地六个省的农产品市场建设情况。整个课题研究过程,也是一次对新疆农牧产品市场建设的经验和教训进行全面回顾和总结的过程。在这本汇集了他们两年来研究成果的集子里,既有对新疆经验、教训的全面总结,也有对现存问题的客观分析,我觉得最有价值的,是他们没有停留于一般的分析研究,而是在全面、客观地分析研究之后,精心地设计了一套新疆农牧产品市场建设和管理的实施方案,还有相应的一些政策、法规。这种研究方法,确实是紧密结合实际,理论来源于实践而又服务于实践精神的具体体现,这种研究方式,是我们应当大力提倡的。

在这里,我还想指出,新疆农牧产品市场的建设问题,是目前我们的决策者应当给予高度重视的重要问题之一。《新疆维吾尔自治区国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》中,提出了新疆农牧业发展的宏伟目标,到2000年,要把新疆建设成为国家的商品棉基地、重要的粮食基地和畜牧业基地,棉花总产量要达到150万吨,粮食总产量要达到850万吨,畜产品产量和其他农牧产品产量也将有大幅度的增长。与此同时,我国建立健全社会主义市场经济的改革进程也将取得实质性的进展,通过市场机制合理配置资源的程度将大大提高。如果新疆的市场体系建设仍然落后于其他兄弟省区,恐怕就很难跟上全国发展的步伐,《纲要》提出的那些目标,也许就难以全面实现。从这个角度来认识问题,我觉得是完全必要的。希望我们从事农业、农村经济工作和在决策岗位工作的同志们,抽出一点时间读一读这本书,或许会有所收获。

1996年7月

前 言

我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。社会主义市场经济本身包括政府对经济运行进行有效的宏观调控。新疆社会主义市场经济体制的形成还处于起步阶段,农牧产品市场体系的发育程度也还很低。因此,培育市场、促进市场体系发育乃是当务之急。同时,必须充分认识到地方政府宏观调控对经济发展的重要作用,加强对政府转变职能,对农牧产品市场宏观调控问题的深入研究,在努力培育和发展农牧产品市场体系的同时,逐渐规范市场行为,整顿农牧产品流通秩序,加强对农业生产的保护,促进农村经济持续、稳定、协调发展。

新疆目前在农牧产品市场体系建设和政府宏观调控中,存在的主要问题是:(1)市场主体方面,既存在流通主体过多过滥,进入、退出农牧产品贸易领域缺乏必要的规范的问题,又存在国有流通企业结构单一,运行机制僵化的问题。(2)市场建设方面,既存在市场建设盲目布点、效益不高问题,又存在批发市场建设滞后,与国内、国际大市场接轨困难的问题,特别是农牧产品期货市场还是一个空白。(3)交易规范化程度低,相应的法律、法规建设滞后,即使有一些相关的法律、法规,也普遍存在有法不依、执法不严的现象。(4)政府在对农牧产品流通的调控方面,还未完全改变原有的

调控方式,计划经济体制下形成的以行政命令为手段,干预农牧产品生产、流通的做法还经常使用。

针对上述问题,本课题拟对新疆农牧产品市场发育和政府宏观调控中的若干具体问题进行深入的研究分析,并依据国家的有关政策、法律、法规,结合新疆实际,借鉴内地省区的成熟经验,对新疆如何培育农牧产品市场,政府如何转变职能,改善和加强宏观调控,处理好各类农牧产品流通与加强宏观调控的关系等问题提出若干建议。

● 目录

序	(1)
前言	(1)
综合报告 新疆农牧市场培育与地方政府行为	(1)
一、新疆农牧产品市场现状与建设难点	(1)
二、新疆农牧产品市场建设规划与思路	(12)
三、农牧产品市场与地方政府行为	(22)
四、主要农牧产品流通政策改革与宏观调控	(29)
专 题 一 新疆农牧产品市场发育状况	(41)
一、政府与农产品市场关系回顾	(42)
二、转变政府职能,加强宏观调控	(47)
三、大力培育农产品市场主体	(50)
四、建立四大保障体系	(61)
五、认真搞好农产品市场调节	(68)
六、改善农牧区基础条件和社会环境	(71)
专 题 二 新疆主要农牧产品流通政策改革与宏观 调控	(75)
一、新疆粮食流通政策改革	(77)
二、新疆棉花流通政策改革	(85)
三、新疆食用植物油购销政策改革	(93)
四、按产业化要求改革甜菜及制酱番茄产销政策	(98)
五、新疆瓜果流通与市场建设问题	(103)
六、新疆畜产品流通政策改革	(107)

专 题 三	新疆农牧产品批发市场的建设和管理 …	(113)
	一、现状与问题	(113)
	二、规划与设想	(118)
	三、对策与建议	(124)
专 题 四	新疆建立农产品期货市场的问题	(131)
	一、问题的提出	(131)
	二、期货市场的概念及其积极意义	(133)
	三、在新疆创办期货市场的具体设想	(134)
附 件 一	新疆维吾尔自治区城乡集贸市场管理条例 …	
		(139)
附 件 二	新疆农牧产品批发市场管理办法	(147)
附 件 三	加快两个根本转变推动新疆农牧业经济的 发展	(158)
附 件 四	积极推进农业产业化加快农业增长方式的 转变	(165)
附 件 五	加快兵团农业经济进入市场的步伐	(171)
附 件 六	关于适时向国家提出在新疆建立国家级的 “乌鲁木齐棉花批发交易市场”的建议	(178)
附 件 七	关于内地农副产品批发市场建设的考察报告	(183)
附 件 八	关于云南省与缅甸边境贸易的调查	(192)
附 件 九	农产品市场建设的成功尝试	(203)
附 件 十	郑州粮食批发市场交易管理暂行规则	
		(215)
附件十一	郑州粮食批发市场交易管理细则(暂行)	
		(225)

后 记.....	(237)
----------	-------

新疆农牧市场培育 与地方政府行为

一、新疆农牧产品市场现状与建设难点

(一) 农牧产品市场现状

党的十一届三中全会以前,新疆与全国一样,建立起了一整套高度集中的产品经济模式,形成了一套高度集中的农牧产品流通体制。这一体制的特点是:流通渠道单一,绝大部分农牧产品只能由国合商业经营。个体经营者,特别是从事批发和长途贩运的个体经营者,均被视为投机倒把而被取缔。在经营上则采取强化行政干预的手段,实行统购派购方式,收购起来的农牧产品,通过指令性计划层层调拨,销售也是通过国合商业组织供应,在价格上则由国家统一定价。尽管与生产资料及重要工业品的流通体制相比,农牧产品流通体制的集中程度不算很高,农民生产或采集的部分农牧产品仍可以拿到集贸市场上出售,但范围和数量都很小,市场机制对农牧产品的生产和经营的作用是极其有限的。

应当承认,过去这种流通体制对稳定当时的国民经济和人民

生活,改善城市副食品供应,防止通货膨胀,胜利完成生产资料所有制的社会主义改造,粉碎国外敌对势力对我国的经济封锁,促进经济发展起到过一定的积极作用。但是,这种传统的流通体制已明显不适应农牧产品生产发展的需要。传统的农牧产品流通体制的局限性表现为流通渠道单一,经营方式不灵活,国家包得过多,统得过死,企业经营缺乏活力,助长了官商作风。更为严重的是,由于高度集中的管理体制过于僵化,忽视了价值规律的作用,致使农牧产品的价格长期背离价值,严重挫伤了广大农民的生产积极性,造成生产发展缓慢,城市供应匮乏,远远不能满足广大人民群众的生活需要。从而不得不通过发放票证、限量供应来平衡低水平的市场供求,对国民经济的发展和人民生活水平的提高,都产生了消极的影响。

党的十一届三中全会以来,新疆流通体制发生了重大变化,在由计划经济向市场经济过渡的进程中,市场机制在资源配置中的基础性作用逐年扩大。目前除少数关系国计民生的重要商品仍实行计划管理外,大多数农牧土特产品都已进入市场。截至1994年底,新疆已拥有城乡集贸市场1206个。其中,农村初级市场824个,城市集贸市场382个。新疆各类有形商品市场的交易额达52.1亿元,占社会商品零售额的比重23.6%,商品市场税收为1.36亿元。1995年一季度比上年同期又增长10%以上。

农牧产品市场在新疆整个商品市场中占有突出地位。新疆农牧产品市场已逐渐成为在国家指导和控制下的、受政府部门监督管理的、多种经济成分参与经营的、机制比较健全的多类型、多层次、多功能的流通网络。特别值得提出的是,近几年由于各地抓紧“菜篮子”、“米袋子”工程建设,一批蔬菜、果品、粮油、肉类、活畜等专业市场应运而生,其覆盖面和交易半径不断扩大,不少农牧产品市场的交易量已初具规模,交易功能不断完善。有的市场把大宗交易集中起来,比质比价,按照供求规律形成相对合理的商品交易价

格,已成为新疆同类产品交易的重要参考数据,对新疆市场的稳定产生着较大的影响。

新疆农牧产品市场经济改革主要是从以下几个方面进行的:一是建立了以公有制为主体的多种经济成分并存的农牧产品流通体制。允许除国营、集体所有制商业以外的其他经济成分,特别是个体经营者进入农牧产品流通领域。二是与所有制改革相适应,建立起了以国合商业为主,多渠道并存的农牧产品流通网络,允许个体、集体经营者、生产厂家和其他部门建立起自己的流通渠道,从事农牧产品的收购、批发和长途贩运。国合商业也根据农牧产品发展的需要组建了各种专业性的经营公司,并打破了地域上的限制,城市商业可以把流通渠道延伸到农村,农村商业组织也可将经营网点辐射到城市,实现了跨地区经营,从而形成了多种经济成分竞争的局面。三是逐步缩小和取消了统购派购范围,除粮、棉、油等关系国计民生的大宗农牧产品外,均已放开经营,而且粮、油等在完成了国家收购任务后,也允许自由上市交易。四是放弃了传统的价格管理体制,缩小了价格管理的范围,由国家收购的农牧产品也根据生产发展和市场供求的需要及时调整价格。自1979年以来,先后几次提高了粮、棉、油等产品的收购价格,大部分产品的价格已放开,由市场进行调节,而对纳入价格管理体系的农牧产品,除了根据实际情况及时进行调整外,还通过奖售平价的粮、化肥、柴油等措施进行补偿,这对于增加农户收入、促进农牧产品的生产,满足市场需求都起到了积极的作用。五是迅速发展了集贸市场,使市场的调节作用逐步扩大。进入80年代后,各地政府都比较重视集贸市场的建设,并投入了大量的人力、财力、物力来改建、扩建和新建集贸市场,这对于改善新疆农牧产品流通状况,起到了很大的作用。

通过以上改革,基本上确立了新疆农牧产品流通体制的新框架,初步改变了流通渠道单一、管理体制僵化,国家统得过死、管得

过死的局面,从而调动了广大农民的积极性,促进了农牧产品的生产,增加了农牧产品的有效供给,改善了市场供应,增加了农民的收入,基本满足了城乡人民生活的需要,同时也为新疆的轻工业发展提供了稳定的原料来源,为财政大幅度增收,为增加出口创汇,为国民经济的健康发展做出了贡献。正是因为有了这一新的农牧产品流通体制,才使得广大农牧民有了在市场经济条件下锻炼的可能,也增强了他们的商品意识及参与市场竞争的能力,对建立运用新的市场机制,引导生产和经营提供了一定的经验。

但是,从总体上看,新疆农牧产品市场的发展只取得了阶段性的初步成果,商品市场仍处于初级现货阶段,市场规模小,功能不全,市场内交换的商品种类和数量偏少,这已成为影响新疆农牧业经济进一步发展的制约因素。具体表现是:

1. 认识上的偏差

部分党政领导对市场建设的认识存在片面性,工作上带有自发性和盲目性。有的以为建立社会主义市场经济就是盖大楼,攀比“现代化”,只重视硬件建设而忽视软件建设;有的对市场建设放任自流,致使部分地区不同程度的发生市场建设混乱、随意建市场、随意封闭市场的现象;有的凭借主观意志,违背经济规律和客观条件,下达市场建设“硬指标”,人为大造市场,一哄而起盲目发展;有的市场远离市区,上万个摊位只吸引了不到700个商贩入市,有的甚至建了“空壳”市场。对农牧产品市场建设的思想观念上的障碍还集中表现为对农牧产品流通的认识还不足。由于受历史上“轻商”、“抑商”传统思想和解放后几十年一贯制的产品统购包销体制的影响,使一些从事农牧产品生产和经营的同志市场观念淡薄。很多干部,尤其是有些领导干部,以为只要生产出了产品就是财富,不懂得在社会主义市场经济条件下,劳动所创造的产品价值必须得到市场的承认。在这种思想下,有些部门的领导在思想观念上,对流通工作只抓些头痛医头、脚痛医脚的短期应急工作,很少注意

研究问题的根源和实质,在整个生产过程中,不是以市场为导向,而是沿袭旧有的以产、供、销为序的思路,进行生产筹划和决策。

2. 市场主体发展失控,行为缺乏规范

近年来“经商热”导致市场主体发展失控,一些掌握一定行政权力的部门、机构也以各种形式介入流通领域渔利,许多“皮包公司”应运而生,商品流通中的“多传手”越来越多。当一些农牧产品紧俏时,内地和区内一些商家蜂拥而至,抬价抢购。当市场销售转滞时,又统统撒手不管,加剧了各种“大战”和卖难现象的交替发生。有的地区的地方保护主义十分严重,到处设卡,限制了商品的正常流通,加剧了商品市场的区域化、分割化,违背了市场体系的统一性要求,加上新疆有些部门举措失当,造成一些在国内很畅销的农牧产品也卖不出去,使农牧民在生产上无所适从。

3. 市场盲目发展的问题

市场建设缺乏统一规划,盲目发展,重复建设现象时有发生。从数量上看,新疆平均1.13—1.3万人口就有一处市场,但分布不合理。有的地方建有同一类商品市场多处,导致一部分市场“有场无市”,门可罗雀。如鄯善县鲁克沁镇辖区内就建有7个市场,由于相互间距离太近,僧多粥少,就成了“空壳”市场。在地区封锁、行业分割、部门垄断等旧体制的影响下,有利的事大家都争,多头插手市场的建设和管理,造成了新的割据状态。

4. 市场发育不健全

一是作为农牧产品主渠道的国合商业,其商流、物流设施是适应产品经济需要设置的,适应不了商品经济发展的需要。仓储设施数量不足,陈旧老化,结构不合理,有些农牧产品的加工能力明显滞后于生产的发展。二是各种要素市场如资金、人才、技术等市场还不健全,基本上是按计划机制运行,要在国家计划指导下形成发育完全、体系完善的市场则还需有一个过程。三是新疆农牧业生产力层次较多,需要一个适应各层次而又相互关联的市场体系,以适

应大宗、小宗产品有秩序的交流。新疆农牧产品市场的比例虽然占全疆集贸市场的85%以上,但这些市场大都是历史上自发形成的“巴扎”,既卖农牧产品,又卖农民生产必需品,是较为初级的集贸市场,缺少像四川生猪、郑州粮食市场那样的辐射面广、成交额大,对整个区域经济能起一定指导作用的大型骨干市场。适应这些大宗农牧产品流通的规范化批发市场和类似期货市场特点的交易中心尚待建立和培育。四是专业批发市场的建立与产区、基地之间没有建立起比较稳固的关系,市场的销售形式多是以现货交易为主,经营者的短期行为比较普遍。五是各类专业市场之间的联系不紧密,信息不灵。因此,过去靠传统计划指挥生产的办法已不适应当今新形势的需要,而新的市场经济条件下的指挥生产的办法又没有确立起来,靠市场这个无形的“指挥棒”显得苍白无力。在这种“两难”的境地下,致使各级政府及流通部门的调控和经营缺乏手段,无法把农牧民分散的生产经营与容量巨大、起伏波动的市场对接,这对刚刚步入市场经济舞台的大多数农民来说,生产有相当大的难度。同样,对于农牧产品的经营部门来说,也是非常困难的。

5. 市场运行不规则,管理法规不完善

由于在打破旧的市场管理体制的同时,新的市场规范、交易规则和新的管理体制没有及时建立和健全起来,市场管理目前存在很多漏洞、死角。一些农牧产品市场管理混乱,掺杂使假,缺斤少两,欺行霸市,强买强卖现象屡见不鲜。前几年新疆棉花市场流通秩序混乱,有的违反政策乱经营、搞地区封锁,有的乱批条子,有的甚至在市场上炒卖领导批条。

6. 市场管理人员素质较低,市场管理不善

有的市场存在市场管理人员滥用职权、以权谋私的现象,有的市场乱收费、乱摊派、乱罚款现象突出,如吐鲁番地区市场收费竟有56种之多。而市场的基础设施建设、维修和水电、邮政、汇兑、卫生等服务工作却无人负责。

7. 各种措施尚待完善

地方政府运用经济的、法律的、行政的手段对市场进行调节的办法尚待进一步建立与完善。(1)宏观调控体系不健全。由于缺乏一个综合部门从全自治区范围内进行宏观研究,迄今为止仍未建立起一个行之有效的、符合新疆特点的市场调控体系。对于计划与市场如何结合,各级政府如何调控,两者关系如何处理,商品经营范围是否需要划分以及如何划分等等,都缺乏明确的规定。因而,一些试图对流通进行调控的政府及职能部门,对某些产品到底该不该管,如何管,往往心中无数,束手无策。在这种情况下,是无法驾驭市场的,市场混乱的局面也是难以有效遏制的。(2)调控手段难以有机配合。计划、价格、财政、税收、信贷、工商管理等调控手段各有其特定的职能,只有诸多部门有机配合,才能产生积极的宏观效应。由于缺乏综合部门的协调,新疆农牧产品流通的宏观调控手段往往难以有效配合,例如,规定了某些农牧产品的最低保护价,但却没有配套的财政、信贷手段予以支持。当农牧产品充斥市场,出现溢市状况时,综合部门往往又没有财政补贴或低息贷款的支持,企业从自身利益考虑,不是拒收就是压级压价收购,致使市场价格跌至保护价之下,最低保护价名存实亡。(3)利益关系难以有效协调。放开经营后,地区之间、部门之间以及地区与部门之间的利益关系发生了变动,由于缺乏综合调控,这些关系往往难以协调,一些地区或部门从自身利益出发,盲目发展,争相抢购,人为封锁,造成并加速了市场分割和混乱状况。

8. 流通管理体制和经营机制不适应

由于存在着“公严私宽”的倾向,致使国合商业不能平等地与其他经营渠道站在同一起跑线上竞争,各种负担日益沉重,还要承担稳定市场的责任。畅销的农牧产品,国合商业很难收到,主渠道成了“枯水道”;滞销的农牧产品,国合商业因种种压力而又非收购不可,主渠道又可能变成“积水道”。加之国合商业本身由于几十年