

中国农村改革十年

何 康 王郁昭 主编

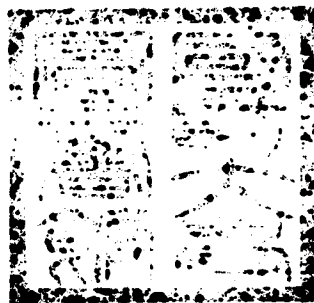
中国人民大学出版社

54



中国农村改革十年

何 康 王郁昭 主编



中国人民大学出版社

中国农村改革十年

何康 王郁昭 主编

中国人民大学出版社出版发行

(北京西郊海淀路39号)

华生印刷厂排版

北京外文印刷厂印刷

新华书店经销

开本: 787×1092毫米 16开 印张: 63.75插页3

1990年7月第1版 1990年7月第1次印刷

字数: 1536,000 册数: 精装1—1000,

ISBN 7-300-00899-2

F·267

定价29.50元

编辑委员会

主 编 何 康 王郁昭
副主编 吴 象 郭书田 黄青禾 陈吉元
编 委

(按姓氏笔划为序)

丁泽霖	王西玉	王郁昭	王诚德	卢 文
艾云航	张文宝	张宏宇	张思蹇	刘剑文
何 康	何道峰	陈吉元	吴长生	宋红岗
吴 象	林子力	郭书田	郭永利	郭平壮
胡 季	祖国补	唐仁健	韩 俊	唐 海
袁崇法	高海燕	黄青禾	杨启荣	魏 唯

前 言

10年前开始的中国农村经济体制改革取得了举世公认的伟大成就。在农村改革即将进入第二个10年的时候，对头10年的改革实践进行回顾和总结，对下一个10年必然要遇到和需要回答的问题进行展望和探讨，是十分必要和有价值的。根据广大理论工作者、实际工作者和关心农村改革与发展事业的各界人士的建议，中共中央农村政策研究室、农业部、国家经济体制改革委员会、国务院经济技术社会发展研究中心、国务院农村发展研究中心、中国社会科学院、人民日报社、经济日报社和农民日报社9个单位于1989年3月联合发起举办纪念农村改革10周年征文活动。征文通知发出后，得到首都和全国各地关心农村改革与发展的理论工作者和实际工作者，包括不少负责同志的热烈响应，共收到应征论文2400多篇。经各方面专家学者认真评审，从中精选出优秀论文135篇，编辑成书出版，供各方面参考。

本书力求从广泛的角度及较深的层次，全面地反映10年来我国农村改革取得的具有重大历史意义的成就和有待解决的问题；并尽可能地对各领域的发展进行探讨和展望。因此，入选论文的题材十分广泛，以经济类各领域为主，也包括了科技、文化、人口、基层建设和思想政治工作等方面。在同一问题上，不同作者从不同角度进行观察研究，见解也可能存在差异。由于改革是在探索中稳步前进的，因此，这样的讨论是必要和有意义的。作者既有中共中央和国务院有关部门的专家、学者和实际工作者，也有各省、市、自治区的专家、学者和在不同岗位上的实际工作者。本书从不同侧面记录了我国农村改革10年的足迹，分析了今后若干年农村改革与发展的走向，我们希望它能对关心农村问题的同志有所帮助，并成为一部具有收藏价值的文献。

尽管本书的容量已达150万字，但能收入的入选论文数仍不到征文总数的6%，对绝大部分来稿只能割爱了。已收入的论文已由编者进行必要的文字处理，原稿篇幅较长的，作了一些删节。

在本书与广大读者见面的时候，我们谨向所有的征文作者、向参加评审和论文编辑的各方面专家、学者，向支持这次征文活动的中共中央、国务院和各地的有关部门表示衷心的感谢！

编 者

1989年12月

目 录

(一) 综 合

农村改革十年回顾与前瞻	夏振坤 (3)
论我国农业的波动与出路	牛若峰 (21)
波动·投资·增长率	杨启荣 (32)
——中国农业问题的深层检索	
1988: 中国农村改革试验区	国务院农村发展研究中心试验区办公室 (46)
对我国农村改革和发展关系的几点看法	张根生 (84)
我国农业发展战略抉择——农户兼业化经营道路	俞家宝 唐慧斌 (91)
论产业政策歧视与农业改革方向的转移	谢其助 (100)
农村发展战略主导思潮的根本转变	李卫武 (106)
——实现以人为中心的综合发展	
结构特征、对策思路和运动形式	林 坚 (114)
——深化农村改革的几个基本问题	
亿万农民的意愿是农村改革的出发点	孙民 刘新陆 蔚俊 (122)
摆脱困境: 中国农村改革与发展的对策选择	欧阳旭初 邹树林 陈言新 (129)
我国农业发展的环境、机制、策略	陆一香 李善民 (138)
深化农村改革的战略思考	倪宗新 (144)
中国农业: 改革中的问题与新的突破	郭晓鸣 (151)
经济背景转换下的农业: 政府的重视与农民的追求	管荣开 (160)
从土地生产力的角度看农业迟滞发展的原因兼论农业积累	陆 迁 (165)
论农业的八大关系	梅方权 (170)
——十年变革和未来趋势	
中国农业: 挑战与出路	黄守宏 (180)
——从资源转换角度研究中国粮食中长期发展战略	
社会主义初级阶段“初”在一个“农”字上	唐 海 (189)
农村经济变革中微观基础与宏观环境的考察	冯万斌 (193)
试论十年农业政策效应	阎大凯 (200)
论我国农村改革的阶段与对策	陆立军 (204)
农村十年改革的一些思考	马恩成 (209)
如何看待主要农产品生产的波折与徘徊	詹 武 (214)
综合经营是发展农村商品经济的最佳途径	吴 熔 吴德富 (219)

——兼论“无农不稳、无工不富、无商不活”的关系

新的农业徘徊：现状、根源、对策余功斌（224）

农产品短缺与农民剩余：中国农村发展的基本制约及改革的基本方向曹 阳（230）

粮农贫困浅析许玉龙 秦援晋（236）

——兼论中部地区贫困的表现与治理

谈农村改革的深化何开荫（241）

（二）城 乡 关 系

我国农村城市化道路的再探索郭书田 刘纯彬（249）

论农村工业化、城市化和农民市民化黄祖辉 顾益康 徐 加（255）

——兼论中国农村经济的改革与发展

龙港的建设与城市化道路陈定模（261）

对中国农村工业化起步方式的理论思考高海燕（267）

论工农业收入差异刘福垣（274）

我国农村产业政策初步研究李 周 蔡 昉（284）

“城市抽吸农村”：成因透视与改革的出路龚益鸣 李复兴（293）

——兼论我国城乡统一市场体制的整体创新

略论新中国建立以来城乡关系的演变刘新文（299）

城—镇—乡三元结构及其协调发展邹农俭（305）

论农业贡献及城乡利益格局的调整姜国忠 李洪林（312）

——黑龙江城乡关系考察分析的启示

城乡经济关系：在协调中走向一体郑欣森 侯辅相 王同信 吴长龄（321）

——陕西农村经济发展的一个思路

论我国“二元经济”运行的历史、现实和未来抉择綦好东（330）

论双重二元结构与农业发展李享章（338）

——兼论我国二元经济发展转化道路

区域专业化与少数民族地区农村经济发展龙远蔚（347）

工业化实现机制：反思与出路吴天然（353）

——兼论农产品价格问题

（三）劳 动 力

关于农村劳动力问题的对策研究陈吉元 胡必亮（363）

资源·包袱·财富郭永利 王 强 赵 毓 顾宁一（370）

——中国农村劳动力的就业现状及发展情景

农业剩余劳动力的逆向转移及思考陈 冰（379）

农村劳动力严重剩余及其转移模式的选择王伟良（384）

城乡双方位的农民非农就业趋势马澍卿 杜荣水（389）

(四) 土地

涓潭：一个传统农区的土地制度变迁	国务院农村发展研究中心发展研究所土地课题组 (401)
农地经营规模与经济发展	王诚德 (427)
——关于中国农业发展基础构造的理论思索	
京郊农业适度规模经营的实践与思考	赵树枫 (437)
农村经济改革中规模经济理论的运用和发展	周志祥 (441)
关于土地规模经营的几个问题	吕东升 (447)
国有户营：中国农村土地制度改革的现实选择	杨 勋 (450)
——兼论农村改革的成就与趋势	
我国农业土地国管户用论	魏正果 (457)
土地制度：现状判断与变革构想	骆友生 张红宇 高宽众 (463)

(五) 资 金

我国农业投资问题和对策	刘秋生 (473)
试论目前我国农业资金投入的扭曲效应及对策	宋钻明 (478)
农业投资：危机、原因、出路	雷晓明 (484)
双重投入：农业困境与财政困难的机遇与转折	黄 鑫 (492)
论模式转换中的农业投资机制构造	邹树林 (496)
农业投资波动与政府投资行为	蒋协新 (501)
消除黑洞：关于治理和改善我国农业资金投入环境的探讨	熊建勇 (506)
跳出就农业抓农业的圈子	朱德胜 冯纯铸 (512)
——深化财政改革，建立农业投资新机制	
简析通货膨胀对我国农业发展的危害	王新前 (518)
税收配套价格：调节粮食生产的新思路	唐仁健 (524)
谈谈农村信贷结构的调整与改造	查名璋 (529)
供需制约：农业信贷投入的困境与出路	田 鸣 (536)
农业税制改革设想	徐亚非 (543)
农村社会保障基金问题的若干思考	桂登楼 (549)
重新确定农村金融体制的改革思路	宋光平 周万阜 (555)

(六) 科 技

重视培育农业发展的综合能力	祖国补 (567)
农村改革十年中的水利问题	周志平 杨安迪 江 敏 (574)
黄淮海地区农业动力发展目标探讨	李连禄 刘铁斌 (581)
中国：非均衡传统农业的改造	肖四如 王志国 (586)
农科教一体化是加速我国农业发展的根本途径	陈者香 王德工 (592)
中国农业的出路在于选择技术进步的发展战略	杨联芳 (597)

发展农业科技摆脱农业困境	胡自金 (602)
试论农业技术有偿投入机制	刘玉珂 王崇义 (605)
——兼谈建立农业技术推广企业	

(七) 价格与流通

出路在于建立一个正常的农产品价格形成机制	杜吟棠 (615)
我国木材价格改革现状及问题	孔 明 (621)
论我国农村改革的逻辑主线和创新机制	
中国社会科学院农村发展所发展理论与政策研究室课题组 (628)	
我国生猪总供给的研究	徐 徐 (638)
粮食安全保障家庭化的恢复与消亡	高小蒙 (650)
——从粮食增长的超常规加速到超常规减速	
论粮食市场	赵俊臣 (659)
粮食购销体制与粮食市场价格稳定	陈 巖 周仁 (665)
粮食经济的几个理论和实践问题	丁声俊 (680)
重新掌握农产品流通体制改革的主动权	顾益康 (692)
——对改革的检讨与重新设计	
论新型的农商合作经济	陈国华 (699)
——兼论供销合作社的改革方向	
农产品流通体制改革研究	浙江省合作经济研究所农产品流通体制改革课题组 (704)
试论农产品市场的复合调控	中共湖南省委政策研究室课题组 (719)
农产品产供销一体化管理体制改革的理论思考	张文宝 (724)

(八) 消 费

资源约束下的食物系统	黄青禾 (733)
人均食品消费支出增长与食品价格上涨的相关分析及其对策研究	冯立新 刘保军 (739)
粮食平衡策论	俞敬忠 (746)
关于城市副食品均衡供应的研究	徐元明 (752)
中国食品：现状与未来	李庆曾 (764)

(九) 农村管理体制与经济组织

发展完善农村合作制的基本思路	张云千 王西玉 张路雄 沈敏锋 (777)
农村合作基金会的成功与隐忧	张怀远 (786)
论我国农业微观经济体制的改革	韩元钦 (791)
论农业的企业化经营	陆子修 (802)
建立充满活力的农村经济新机制	孙同明 (810)
农业波动的政策环境	孙会安 (814)
——兼析农村改革过程中地方政府的非农化行为	
深化改革：调动地方政府粮食生产的积极性	孙 超 (820)
——关于种粮地区政府在粮食生产上消极决策行为和对策的研究	

农村基础结构发展问题	刘景林 (825)
农村经济发展值得注意的一个新趋势	陈宝荣 陈 维 (832)
——来自苏、锡农村私人经济的冲击	
林业经济的产权、组织和制度的探索	何 群 (839)
农村多种经营形式的比较及其发展趋势	颜士高 (845)
民间集资经营：改革的产物及其对农村改革的启示	中共福建省委政策研究室 (850)
——福建沿海农村商品经济发育和成长的调查与思考	
试论乡镇企业所有权问题	李江汉 (853)
胶东农村经济模式调查	李华君 徐奎祥 逢春开 (857)
提高家庭经营素质的思路	林成西 (862)
——关于四川省双流县农村社会化服务体系改革的几点启示	
对国营农场改革的反思与探索	于志远 吴云波 吕以维 胡尚志 (870)
国营农场在改革中腾飞	许人俊 (877)
关于国营农场新体制的探讨	王水清 (883)
林业企业发展道路的探索	于九辰 (889)
——试论改革林业企业经营方式	
集体林区林业生产经营责任制研究	魏寿才 李维伦 杜万全 孟宏伟 (896)
牧区改革战略选择与政策变革	阿 岩 (908)
论草场地产经营制度	暴庆五 (914)
西藏农牧区经济改革与发展的若干思考	孙居考 (919)
——兼论家庭的经济职能	

(十) 精神文明与基层政权

1978年以来中国农村的政治发展	仇开明 (933)
改革现阶段的农村文化问题	黄道霞 (938)
调动农民种田积极性之管见	刘振姜 (944)
试论农村政治思想工作的矛盾及其对策	黄树峰 (952)
把乡镇建设成为有活力、有权威、高效能的一级政权	张守敬 (958)
——关于改革农村组织管理体制的调查与思考	
关于农村基层政权组织建设的设想	杨荣俊 黄 胜 (964)
农村深化改革：村级组织制度重建	刘阳春 (968)
人口·土地·文化	王步征 (973)
——论社会主义初级阶段农村社会要素的协调	
乡、村组织在农村经济运行中行为的研究	
邵玉书 张承之 邢 伟 苏牧君 雷景贵 孟繁宏 (978)	
十年来我国农村社会阶层化及其流动分析	高 华 (987)
农民收入层次分化现象浅析	孙耀俊 王凯伦 (996)
从生产的主体出发把握和深化农村改革	孙自铎 (1003)
——改革中农民身份变迁、影响及其应采取的对策	
论影响农民经济行为的五种力量	张清津 (1007)

(一) 综 合

农村改革十年回顾与前瞻

夏 振 坤

一、“包产到户”的威力及其有限性

（一）农村10年巨变

1978~1988年，是中国农村发生翻天覆地变化的10年。这10年的变化，无论从历史的高度和社会的深度来评估，都可以说是划时代的。它对中国农村乃至整个中国现代化的发展，都将产生巨大而深刻的影响。这种巨大的变化，表现在各个方面，概括起来可归结为三大基本变化：

1. 人民公社体制的解体与农村商品经济的复苏。政社企合一、高度集中统一的人民公社体制，在中国社会发展史上将会作为一次历史倒退事件而记入史册。这是因为：（1）挫伤了土改后农民迸发出来的生产积极性；（2）推迟了农村社会分工的进程，产业结构、生产结构单一化，自然经济依旧；（3）强化了农村宗法血缘体系，是人身依附的复归。

三方面结合起来，扼杀了中国农村在土改后一度出现的商品经济萌发的势头，加剧了农村的封闭性——城乡阻塞，延缓了现代化进程。

以“包产到户”为中心的农村改革，从此结束了这一历史倒退时期。由于所有制结构的多元化、经营形式的家庭化、生产的自主化、实行按产分配、以及农村流通的解禁等等，使中国农村商品经济空前发展起来。绝大多数农民开始解决了温饱问题。

2. 人口和劳力依附于土地的解除与农村社会分工迅速地发展。突出的表现为农村产业结构多样化，农业内部的多种经营有了很大的发展，8亿农民中，有1亿从事非农产业。农村总产出巨大增加，社会财富大量涌流。

3. 农民观念形态的变化与现代意识的增加。这主要表现在商品观念增强，文化素质提高，传统观念削弱等方面。

（二）巨变的原因分析

中国农村发生这一巨大变化，究竟是什么原因？需要有一个科学和理性的分析。否则，就容易被表象所迷惑，把某些表层的直接导因当成了深层的根源，从而过份地夸大了“一包就灵”的效应。

我认为导致农村巨变的深层原因是：

1. 亿万农民，特别是文化技术素质较高的农民，在人民公社体制下长期积淀起来要求人身自由、生产自主的强烈愿望，一旦实行家庭承包，重新获得了土地，而迸发出来的“发家致富”的积极性。这种积极性在承包初期，由于乡镇企业和第三产业还未发展起来，所以，集中地倾注到了农业的生产经营领域上。

2. 30年所积累起来的生产力物质要素，由于没有找到与其相适应的生产关系实现形式而未能释放出来，一旦推行了家庭联产承包责任制，调动了人的积极性，使这些物质要素的作用从而充分地释放出来，使农业生产力得以迸发式地发展。

这又一次证明，生产工具、科学技术要能形成现实的生产力，必须要找到一种使劳动者与经营者明确无误地感到通过这些新的物质要素的运用，可以获取新的更大的物质利益的生产关系形式。否则，就只是一种潜在的生产力，而无法形成现实的生产力。显然，在人民公社大一统的生产关系之下，由于：（1）高度集中的生产计划所形成的“瞎指挥”，使这些物质生产要素难以因地制宜地得到合理有效的利用；（2）即使得到利用，社员群众也得不到多少现实利益，所以是难以形成现实生产力的。而只是由于找到了包产到户这种生产关系实现形式，使劳动者与经营者感到完全可能获得更大的物质利益，又可因地制宜地使其得到合理有效的利用，所以才能释放出如此巨大的能量。这是一方面。另一方面，也应看到，30年造成的物质要素，总是有其有限的使用周期的，如不能得到继续的补充、完善与提高，到了一定期限之后，其效用便会消失。

3. 在10年动乱之后，党正确地实行了“休养生息”的政策，轻赋提价，减少干预，使广大农民安心生产并得到了实惠。

这一点可用如下两组数字说明（见表1）。

表1 1952~1983年农副产品收购、农村工业品零售价格指数

年 份		1952	1965	1978	1979	1980	1983
项 目							
农副产品收购 价格总指数	以1950年为100	121.6	187.9	217.4	265.5	284.4	321.3
	以上年为100	101.3	99.2	103.9	122.1	107.1	102.2
农村工业品零 售价格总指数	以1950年为100	109.7	118.4	109.9	109.9	110.8	114.8
	上半年为100	99.6	96.3	100.0	100.1	100.8	101.6

资料来源：《中国统计年鉴(1987)》。

从上表可以看到，农副产品收购价格在1978年以前的28年间指数只提高117.4%，而在1978年以后的短短5年间就提高了104%；而农村工业品的零售价格总指数在5年间只上升5%。农民从中得到了很大的实惠。

（三）“包产到户”效用的有限性

从上面三个原因的分析中，可以看出，无论哪一个因素，其作用弹性都是有极限的。

——农民谋求脱贫致富的积极性,还没有脱离小生产的范畴。一则满足于“小富即安”,处于“商品——货币——商品”的半自给型的小商品生产状态,缺乏企业家的扩张素质;二则这种积极性本身也是很脆弱的,因为全国的市场还极不发达,价格体系又未理顺,随时都有可能因产供销任何一个环节的失调或价格的波动而丧失承受力;三则务农的积极性更是由于农村产业结构单一化的局面还未改变,一旦工商业发展进来,就很难维系住了。

——调整后的生产关系有利于释放出既有的生产力的潜能,这也是有阶段性的。一则既有的生产力潜能有限度,如不继续得到更新就会逐渐消失,前已述及;二则现有“家庭承包”这种生产关系的实现形式,在继续发展生产力方面,其容量似嫌过小,既受环境的扰动性很大,又缺乏内在的强大实力与冲动。

——国家的“休养生息”政策,在整个大体制没有改动的条件下,极易受到非农业增长的冲动和财政支撑力波动的掣肘,能否继续保持住一个相当时期,是很难预料的(这一点,已为以后的事态发展所证明)。

二、农村产业结构调整的可喜进展及其问题

(一) 乡镇企业的巨大发展

农村10年改革中,特别是1985年以后,农村工业化取得了可喜的进展。10年来,农村的乡镇企业由1978年的152.42万个发展到1987年的1744.64万个,其中,工业企业由79.4万个增加到708.25万个,农业企业由49.46万个减少到23.12万个,吸收的剩余劳动力近6000万人;1988年企业职工达8800多万人,占农村劳动力总数的比重由1978年的9%增加到1987年的22.6%;乡镇企业的社会总产值净增部分占全国社会总产值净增部分的28%,占工业产值净增部分的30%,占农村社会总产值净增部分的60%。同年农民纯收入的增加有25%来自乡镇企业,在发达地区则高达80%。

乡镇企业的大发展,不仅促进了我国国内经济的发展,加速了农村的社会分工,推动了农村产业结构的调整,而且也促进了我国外向型经济的发展。1987年,乡镇企业出口创汇超过了50亿美元,创汇企业达2万家,交货总额占全国出口产品收购总额近1/6。

(二) 乡镇企业大发展的依据

我始终认为,在中国如果没有乡镇企业的健康发展,就没有中国的现代化。中国由传统农业文明走向现代工业文明,不可能循着其他国家那种农业人口直接涌入大城市的老路,也就是说不可能由城乡二元经济结构直接转向新的城乡一元经济结构,而必须在中间嵌入一个梯级,农村二元结构——传统的农业和准现代化的农村工业(即大部分的乡镇企业)。

其依据有三:

1. 没有乡镇企业的健康发展,就不可能有农业剩余劳力的大量转移,没有剩余劳力的大量转移,就难以实现规模经济;而规模经济乃是农业现代化的前提之一。在中国,农业不能

现代化，整个国家的现代化就没有了基础。

2. 中国的城市化发育迟滞，布局又极不均衡，很不适应现代经济发展对“发展极”的需要。如果全部依赖现有的大工业和国家投资去新建一批批城市，那是很难想象的。而乡镇企业的蓬勃发展，必将带起一大批小城镇的兴起，随着产业结构的调整和高级化，这些小城镇中必有相当一批将发展成为新兴的中等城市——就象在苏南已经出现的那样。这样，在中国辽阔的版图上，就将出现一个崭新的大中小城市星罗棋布、分布均衡的新局面。这些城市将是带动整个中国走向现代化的许许多多“发展极”。

3. 中国现有城市大工业，大多是50、60年代奠定的基础，在当今日益剧烈的国际竞争面前，都面临着一个愈来愈迫切的技术改造和产业调整的历史任务。现代资本主义国家在产业调整过程中，是将传统劳动密集型产业向第三世界转移，利用发展中国家低廉的劳动力继续获取高额利润，而在国内则转向新兴产业，谋取更大的国际竞争力量。而我们作为一个发展中的社会主义大国，既没有力量也没有必要向更落后的国家转移，我们自己国内就有着广阔的农村和欠发达地区可以采取内循环式的产业调整。这样一举两得，既推动了农村和广大落后地区的发展，又促进着大城市工业的技术改造与产业更新。

从以上三个方面就可以清楚地看到，否认乡镇企业发展的意义，贬低其存在的价值，完全是一种战略和理论上的近视，是违反中国现代化利益的。而乡镇企业如雨后春笋般在中国大地上兴起本身，也正说明它是中国现代化所呼唤出来的，是一种客观必然，是不以人们主观意愿为转移的。

（三）乡镇企业存在一些问题

10年来，除了少数原来“社队企业”有较好基础的地区外，绝大部分乡镇企业都是从无到有、白手起家，依靠亿万农民和农村干部的“脱贫致富”积极性而发展起来的。简直可以说是20世纪的世界奇迹！作为一种新生事物，它必然会带有明显的不完善性和弊端。这些不完善和弊端，则是在农村工业化缺乏资金、技术、干部、信息和体制准备的条件下产生的。主要表现在如下三个方面：

1. 盲目重复布局问题。乡镇企业由于是“计划外”发展的，又分散在全国各地，信息不灵，干部决策素质不高，确实有着明显的盲目性。造成生产与原料、市场脱节，重复过量布点，落后的加工技术，消费了一些本来可以生产出高档商品的原料，乃至同城市先进加工工业争原料争市场等等不尽合理现象。这显然对社会整体效益是不利的。

对这个问题，我认为应从三个方面考察分析。第一，这是农村工业化起步阶段在所难免的，它是可以通过制定“乡镇企业产业政策”，并以此为依据发挥经济杠杆的宏观调节来逐步加以引导和制约的；第二，这同全国性的“过热”和数量型发展战略分不开，“分灶吃饭”和“政绩效应”更加剧了这种趋向，随着全国的“降温”和战略调整，可能随之而有所抑制；第三，还要考虑城市大工业也应该进行产业结构的调整，一则可以把传统的加工业转移到原料产地的乡镇企业中去，实行横向联合，二则可以将某些工业的粗加工、初加工环节扩散到乡镇企业中去，建立多种形式的企业集团，这样便可以大大缓解相互争原料、争市场和浪费原料的问题。

2. 管理混乱的问题。乡镇企业管理混乱主要表现在政企一体和企业内部制度不健全两大方面。由于大多数企业都是在乡镇政府直接领导下筹建起来的,既是当地政府部门的财政来源,又是各种“计划外”开支的“小金库”,加上企业内部制度不健全(有些企业甚至没有制度),便造成财务、物资、产品管理上的许多混乱现象,腐败之风也就乘虚而入,甚至危及到乡镇企业的生存。这个问题,应该通过清产核资,建立乡镇企业的产权制度,彻底实行政企分开,率先试行初级股份制——即股票不上市的股份制。企业成为独立的法人,政府通过税收杠杆征税,凭借股票额分取红利。与此同时,整顿企业内部的规章制度,最后实现乡镇企业的真正企业化。与此相适应,还应发展企业的行业协会。

3. 污染环境问题。乡镇企业中有相当一部分由于盲目上马和缺乏治理污染的知识 和 财力,造成了环境的污染,有少数严重危及农村资源的继续利用,成为一大社会公害。对这个问题,应根据环境保护法,制定乡镇企业防治污染的法规,对于一些污染严重而农村又无力治理的行业和产品,可通过立法严禁向农村扩散。

(四) 乡镇企业面临产业调整的阶段

从全国来说,乡镇企业应该说有了一个较大的发展,它吹响了中国农村产业革命的号角,推动了中国社会的巨大进步。与此同时,也带来了一些问题与困惑。这本来是任何事物发展应有的辩证法。

我认为,为了乡镇企业健康发展(即发扬其积极的方面,克服其消极方面),当前我们应该引导乡镇企业进行产业调整。这方面,当然首先应该制定出乡镇企业的产业政策。在制定乡镇企业产业政策的指导思想,我认为应该贯彻分类指导的原则。我曾经一再主张,对农村和农业的发展应根据区位理论划分三个基本区,进行分类指导。这三个基本区是:

1. 工业化农业区。一般是大中城市邻县和大型工矿企业周围的农村。这类地区作为大城市与大工业的前沿腹地,其产业结构宜本着城乡一体布局的原则,采取接受大工业扩散的产品或行业与立足本地资源开发或加工相并重,并可以有条件地发展外向型产业。

2. 集约化农业区。一般是在集中的农产品商品基地区域。这类地区,是国家农业的命脉地区,保护农业生产应放在优先地位予以考虑。因而,其乡镇企业的发展,决不能照搬工业化农业区的模式,否则会动摇整个农业的基础!这类地区的产业结构,宜本着立足农业的原则,发展农副产品的精加工,发展不破坏农业资源开发的产业(如制砖以外的建材工业,目前的粘土制砖业对耕地资源破坏太大,应进行原料替代的改造),同时还应鼓励农民向山水进军,搞开发性农业,发展农业多种经营的乡镇企业。与此同时,在以上的基础上,也不排斥发展某些创汇产品。我认为,过去批判的“三就”中,除了“就地销售”过于狭窄之外,就地取材,就地加工,在这一类地区仍然是可行而必要的。

3. 保护性农业区。一般是如果生态遭到严重破坏或保护其生态平衡,将会影响农业全局性发展的地区。如黄土高原、一般山区等。这类地区,除了某些重要的矿产开发外,一般应以生态效益为最高原则,以发展林果茶等农工商一体化的开发性乡镇企业为主,尽可能地发展“无公害工业”,其剩余劳力不必强调就地消化,可以鼓励外流,以减少生态保护区内的人口——资源压力,促进其生态环境的恢复与保持。