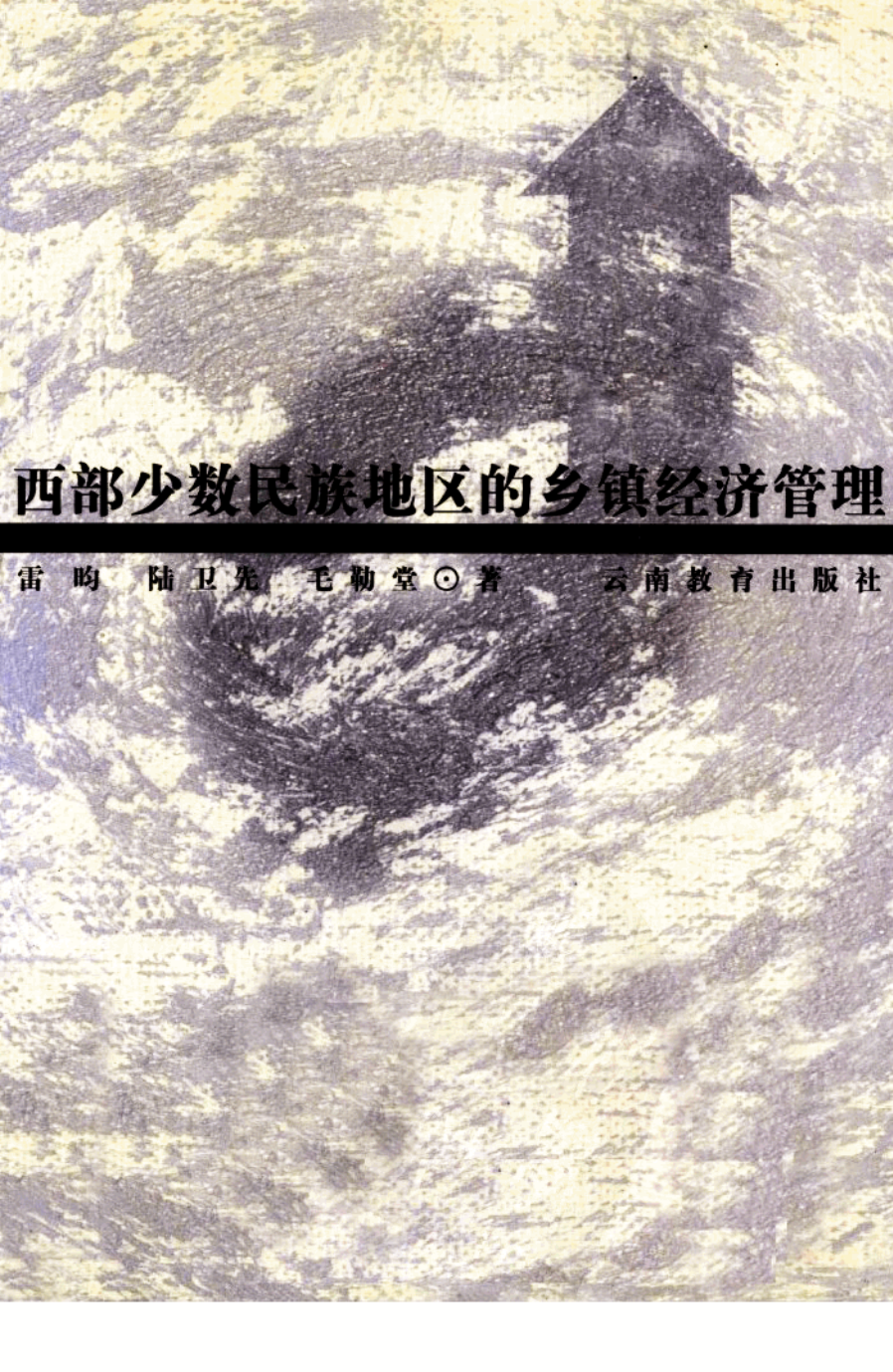




西部少数民族地区的乡镇经济管理

雷 昀 陆卫先 毛勒堂◎著 云南教育出版社

序 言

这是一本关于西部少数民族地区乡镇经济管理的书。为了帮助少数民族地区的基层干部提高管理能力，发展民族地区经济，雷昀、陆卫先、毛勒堂撰写了这本书，他们在书中阐述了乡镇及其管理的基本知识，探索了少数民族地区乡镇经济各个方面的特点及管理的要求，为乡镇干部和管理乡镇的干部提出了一些加强管理、发展经济的思路和方法。

这本书的选题同当前党和国家的工作重点是一致的。党和国家一贯重视农村工作，近年又专门召开了一系列关于农村工作的会议，出台了一系列关于农村工作的文件，进一步强调了农村工作的重要地位，不断完善了社会主义市场经济条件下农村工作的方针政策和法律法规。江泽民总书记多次指出：“农业、农村和农民问题，始终是一个关系我们党和国家全局的根本性问题。”^①去年9月，江泽民总书记在安徽考察工作时又提出：“党管农村工作，是我们的一个传统，也是一个重大原则。建设有中国特色社会主义新农村，必须加强和改善党的领导，充分发挥农村基层党组织的领导核心作用。这是做好农村工作、巩固基层政权的政治保证。在这个问题上，任何时候都不能有丝毫的含糊。省、地（市）、县委主要负责同志要亲自

^①江泽民：《在中央农村工作会议上的重要讲话》，载《人民日报》，1993-10-18。

抓农村工作。各级党委和政府要牢固树立以农业为基础的思想，把农村工作摆在重要地位，按照党的十五大的战略部署，努力开创我国农业和农村工作的新局面。”^①显然，本书的三位作者是认真学习过这些精神的，可以说他们正是在中央精神鼓舞下，投入这本书的写作的。

由于历史的原因，我国西部少数民族地区的乡镇经济基础从总体来说还比较薄弱，农民生活水平同东、中部地区比还有较大差距。在这种情况下，加强西部少数民族地区的乡镇经济管理，提高乡镇党政机关对经济工作的管理水平，推动这些地区的经济迅速发展，是一项十分重要的工作。本书的作者怀着强烈的责任感，在马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论的指导下，深入分析了这些地区的现状和问题，运用现代经济和管理知识，探索和分析了西部少数民族地区乡镇经济中的新情况、新问题，提出了一些有新意的观点。如乡镇管理有突出的社区管理的特征，少数民族地区的乡镇经济管理同文化的发展和管理有密切的联系，建设市场必须把有形的市场和无形的市场结合起来，治理生态环境是山区乡镇经济发展的必要条件，西部少数民族地区乡镇的农业发展要走产业化经营、生态农业和特色农业三结合的道路等，这些观点都是比较新的。同时，书中对双层经营体制的探讨，既从世界角度观察了农业发展的前景及其管理模式，又紧密结合少数民族地区的情况，有较强的说服力的。在最后一章中，作者还从各个角度分析了指导与服务是乡镇经济管理最重要的手段，这是能够引起广大乡镇干部深思的。这些观点和论证，不但是理论上的新探索，而且

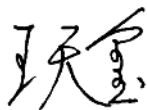
^①江泽民：《全国推进农村改革，开创我国农业和农村工作新局面》，载《云南日报》，1998-10-05。

对实际从事乡镇经济管理的同志肯定是有启发的。这对少数民族地区乡镇的党政机关提高自己的管理水平，发展民族地区经济也肯定是有帮助的。

这本书的研究角度比较新，为研究农村经济理论和管理理论拓展了新的视野和途径。同时，书中的阐述也做到了针对性强、通俗易懂。这种阐述坚持了两个原则：一是针对目前少数民族地区乡镇干部的思想疑虑，尽可能解决他们的问题。有的乡镇干部对社会主义市场经济条件下的经济运行不太理解，书中就从各个方面比较了自然经济、计划经济和今天市场经济的不同；有的乡镇干部对乡镇政府和村级组织的关系不理解，书中就从解放以来几种体制的变迁和结果，通过比较证明今天实行《中华人民共和国村民委员会组织法》的必然意义，说明这部法律的规定对乡镇政府的要求更高了，遵循这部法律工作的乡镇政府也会更有威信。二是用事实说服人。书中很多内容都是通过历史和现实中的事实来阐述的，如乡镇格局的发展趋势、双层经营体制的形成、乡镇企业的发展等。这些生动确切的历史事实证明了我党在农村的方针政策的历史必然性，也使这本书做到了历史和逻辑的统一。这也说明本书的写作再一次证明了理论联系实际的重要性。雷昫和陆卫先都在基层工作过多年，熟悉少数民族乡镇及其干部的情况，正因为有了这样的实际经历，他们才能写出这样的书。西部地区理论宣传工作要上一个新台阶，需要有更多的同志深入农村、深入基层，更多地研究和反映新农村的新问题和新情况。

当然，这本书属于具有开拓性的著作，作者又都是工作负担较重的同志，写作这本书的时间也比较紧，因而书中还有一些地方不够成熟，有的提法也有待斟酌。但是，就总体来说，

这本书的写作方向很好，是一本及时和实用的书，它对西部少数民族地区广大的乡镇干部、农村干部以及凡是对中国的农村和少数民族地区的经济建设和发展有兴趣的同志都是有意义的。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '王康' (Wang Kang), written in a cursive style.

1999年6月

目 录

1	第一章 乡镇及其管理概论
3	一、乡镇概念简述
16	二、乡镇管理简述
26	第二章 西部少数民族地区乡镇经济管理的 特殊性
27	一、乡镇管理的特点
34	二、乡镇经济概述
39	三、西部少数民族地区乡镇经济的特点
53	四、西部少数民族地区乡镇经济管理的特殊性
58	第三章 乡镇的市场建设与经济规划、计划
59	一、乡镇的市场建设
69	二、乡镇经济的规划与计划
95	第四章 乡镇的农业经济管理
95	一、农业及其特点和地位
102	二、农业资源的开发与管理
115	三、西部少数民族地区乡镇的农业产业化经营
128	第五章 乡镇的村社经济管理
129	一、正确认识、处理乡镇和村社的关系
134	二、我国农村双层经营体制形成和发展的历史

141	三、以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是我国必须长期坚持的基本制度
145	四、稳定和完善以家庭经营为基础的、统分结合的双层经营体制
149	五、建立健全村社的管理制度
154	六、建立健全农业社会化的服务体系
159	第六章 乡镇对乡镇企业的管理
160	一、中国乡镇企业的兴起
163	二、乡镇企业的作用和发展趋势，我国西部少数民族地区乡镇企业发展的主要问题
173	三、积极稳妥地发展西部少数民族地区的乡镇企业
178	四、搞好体制创新，完善企业的产权制度
184	五、调整乡镇企业结构，提高乡镇企业的经营管理水平
190	六、乡镇领导要成为办企业的内行
197	第七章 少数民族地区乡镇经济管理的主要手段和措施
198	一、少数民族地区乡镇经济管理的主要手段是指导和服务
210	二、千方百计加强基础设施建设
214	三、整顿经济秩序，确保市场的正常秩序
217	四、做好信息工作，及时咨询、监督
225	后 记

第一章 乡镇及其管理概论

少数民族地区的乡镇经济管理是一个新的课题，它致力于少数民族地区乡镇的经济管理研究，以探索和概括其中的客观规律和要求，尽可能为广大乡镇干部和管理乡镇工作的同志们提供有价值的指导思想和操作手段，以促进少数民族地区的乡镇管理工作。本书就是这种探索的一项成果。

研究少数民族地区的乡镇经济管理具有重要的意义。

首先，我们看到，少数民族地区的乡镇有

重要的战略地位。在我国的地方行政建制中，乡镇和省辖市的区，构成了我国最重要的基层行政建制。其中，乡镇的数量最大，所面对的基层群众也最多。我国十二亿多人口，八亿多在农村。农民的地位和情况如何，农村经济能否得到持续稳定的发展，农民生活能否不断得到改善，这都得依靠广大乡镇的工作。乡镇经济管理工作做得如何，直接关系到整个农村以至整个国家的稳定和繁荣。少数民族地区乡镇经济管理的任务更重，这些地区的城市化水平较低，又往往处于边疆一线，做好这些地区乡镇的经济工作，更关系到边疆的巩固和稳定，国家的统一和民族的团结。

其次，目前有的地区乡镇经济管理存在一些困难和问题。改革开放以来，我国广大乡镇面临前所未有的机遇，不少乡镇解放思想，抓住时机，在社会主义市场经济中探出了一条成功之路，涌现了一大批“亿元”、“千万元”乡镇。但是，有的地区的乡镇，或由于条件的限制，或由于思想观念的限制，最突出的是传统的自然经济和计划经济模式对人们的影响，工作上一直存在被动的状况。其中比较大的问题，一是完全习惯于用行政手段管经济，与今天的经济体制完全不适应，既不能调动群众积极性，又不能体现因地制宜的要求。二是个别乡镇有比较严重的“梗阻”现象，乡镇班子软、散、懒，甚至有严重的腐败现象，因而连上情下达、下情上达的作用也不能真正起到。要解决这些问题，除了其他措施外，还要普及管理知识，特别是紧密结合乡镇工作实际的乡镇经济管理的知识。广大干部掌握了现代管理知识，就能够提高自己的管理水平，更加自觉地适应社会主义市场经济的要求。

第三，研究改善管理可以从乡镇着手。我国目前经济工作

中的一大难点，就是管理水平未能达到应有的要求。中央领导多次讲过，管理是强国之路，我们对管理的重要性至今仍然宣传不够。一些领导机关的同志也提出，我们在某些方面的管理水平不是在提高而是在下降。在这个问题上，应该说我们的行政管理和社会管理也是存在问题的。目前，我国公务员队伍的庞大和行政机构的膨胀已经到了直接干扰工作的地步，其问题在乡镇也突出存在，对改革开放的进程十分不利。为了促进改革开放的深入进行，我们应该加强对管理的研究，普及管理的基本原理和知识，解决行政管理和社会管理中存在的各种问题。在这里，我们还要看到，管理的改善和进步不可能只靠少数几个人就能解决。管理原理和知识在广大干部和群众中的普及，才是管理改善和进步的根本保证。从这个意义上说，把乡镇管理研究好，不仅对乡镇本身有重要作用，而且对农村基层和周围的管理都有积极意义。乡镇干部懂管理，不但能做好自己的工作，而且对村级组织和乡镇企业管理水平的提高都有很大作用。广大乡镇管理水平的提高，又对县一级甚至更高一级的管理都有不可忽略的促进作用。

既然如此，应该如何理解乡镇这个概念呢？乡镇这个行政建制的发展趋势又是什么呢？乡镇党政组织承担着哪些职权？这些问题，我们都将在本章中作出回答。

一、乡镇概念简述

（一）乡镇的历史沿革

在我国，乡镇这个词的使用频率越来越高了。不但乡镇企

业异军突起，引起人们极大的关注；而且许多乡镇在经济、文化各方面迅速发展，已经成为城里人称羨的富裕地区。乡镇这个词究竟应该如何理解？有人把乡镇看成乡村与集镇，认为乡是乡村，是农村的广大地区，镇是集镇，是农村群众生活和贸易的集聚点，这是一种习惯性的说法，从现行法律和理论上是说不通的。确切地说，乡镇是乡（包括民族乡，以下所说现在的乡均包括民族乡）和镇的统称，是我国农村的基层行政区域和基层行政建制，这在我国是有悠久历史的。

乡在很久以前就是行政单位。西周五家为比，五比为闾，四闾为族，五族为党，五党为州，五州为乡。^① 分别设有比长、闾胥、族师、党正、州长和乡大夫。这时的乡大致有 12 500 户人，管辖范围是比较大的。秦汉时的乡就更接近今天的意义了，当时“十里一亭，亭有长。十亭一乡，乡有三老、有秩、啬夫、游徼”^②。亭以下还有里、什、伍，里设里魁或里正，什设什长，伍设伍长。有秩、啬夫等乡官“皆主知民善恶，为役先后，知民贫富，为赋多少，平其差品”，即主管民政和税收等事。“三老掌教化。凡有孝子顺孙，贞女义妇，及学士为民法式者，皆表其门，以兴善行”，即以忠孝节义的礼教劝民为善。“游徼掌徼循，禁司奸盗”，主管社会治安。此外，还有一些乡佐“主民收赋税”等。这些乡官中，除等级达到“百石”的有秩由郡府任命外，其余则由县任命批准。而乡以下的亭长等，由群众公推。乡的管辖范围大约为一万户。这样的制度，历史上称之为“乡亭制”，是一种以上级官府任命的乡官为主，

^①参见《周礼·小司徒·乡大夫》，见《周易注疏》，第 1 册，375 页，中华书局。

^②班固：《百官表》，见《汉书》，第 3 册，742 页，北京，中华书局，1962。

以民间推选的其他基层管理人员为辅的制度。

乡亭制后来有了变化，北魏孝文帝将之简化为“三长制”，以五家为邻，置邻长；五邻为里，置里长；五里为党，置党长。隋也取消了亭，但又设乡，以百家为里，500家为乡，设里长、乡正主管。唐代进一步充实了这种做法，以四家为邻，五家为保，百户为里，五里为乡。到北宋王安石变法时实行保甲制，“十家为一保，选主户有干力者一人为保长；五十家为一大保，选一人为大保长；十大保为一都保，选为众所服者为都保正，又以一人之为副”。^①其中的保长、大保长、保正与保副，皆从本地大户中选取有权威、有能力者担任。与保同时存在的是甲，是以30户纳税的人家为一甲，设甲长管放贷青苗和收税，甲长由各户轮流担任。这时的保甲其实控制在农村有权势的大家族手中，他们的统治手法是把族规家法揉入乡规民约中，既按封建朝廷的要求管辖乡民、完纳赋役、维持地方治安，又实施家族的控制。这种做法一直延续到明清时期。

民国时期，国民党统治区实行乡保制度，县以下的乡是地方自治团体，每乡约为10保，不得少于6保、多于15保；每保约为10甲，也不得少于6甲、多于15甲；每甲也约为10户，不少于6户、多于15户。这样，乡大约管辖1000户左右的农村人口，有的只有几百户，有的则达1500户。乡保长实行有限制的“选举”：由乡民、保民大会在有规定资格的人当中进行选举，当然，这种资格往往就是国民党政府的认可。

真正具有现代意义的农村基层组织，是由中国共产党所领导的革命根据地和抗日根据地创造的。例如抗日战争中的陕甘

^①脱脱等：《职官制七》，见《宋史》，第14册，4767页，北京，中华书局，1977。

宁边区规定，乡政府由乡参议会选举产生，设优待救济、文化促进、经济建设、锄奸、卫生保育、人民仲裁等委员会，乡长、文书脱产，其余工作人员不脱产。乡以下辖行政村，设村主任；行政村下有自然村，设村长，村主任、村长均由村民大会选举，半年改选一次。

从上面的回顾，我们可以看到，乡是我国历史上农村很早就有的基层组织建制，设基层政权或基层组织，其管辖范围大约在1000人以上、10万人以下。乡的管理机构组成成员原来为上级政府任命，后来逐步成为群众选举产生，行使着对当地的社会经济文化管理的职能。

镇是一种特殊的建制，最早为官府和军队驻地的称呼，北魏孝文帝时，“设官将禁防者谓之镇”，即有官员将领禁防的地方叫做“镇”，当时“镇”的所在地实际是一种军事要地。真正与今天的镇相似的，是清末时的“镇”。清宣统三年（1909年）《城镇乡地方自治章程》中说，城镇、乡村分治，府、厅、州、县治驻地为“城”，“城”外的集市、村庄、屯集，人口满五万者设“镇”，其余设“乡”。以后的政府进一步沿袭了这种做法，1928至1929年，南京国民党政府颁布一系列组织法，先把县以下的市改为“里”，后又将“里”改为“镇”，镇和乡作为同级行政建制，设镇的条件是：县内百户以上的街市地区。这里的镇已经明确地把人口聚居与经济因素结合起来了，强调镇是人口较多的街市，成为了今天镇的最早形式。

（二）乡镇的作用

乡镇是我国农村的基层行政建制，构成了我国社会管理和行政管理的农村基层体系。我国是一个社会主义国家，国家的

一切权力属于人民，人民行使国家权利的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，国家行政机关等国家机构都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。中央和地方的国家机构职权的划分，遵循的是在中央的统一领导下充分发挥地方的主动性、积极性的原则。乡镇设有党的基层委员会和地方国家机关，是我国农村基层的权威机关，它们在乡镇的范围内行使领导和管理的职权，既使党的路线、方针政策和人民民主专政的职能落实到农村基层的各个角落，又使广大农村的人民群众有了—个行使自己的民主权利，管理国家大事的机构。

当然，在这个问题上，乡和镇的作用还有所不同。乡主要是在分散的农村环境下发生作用，它管理的对象是广大的村落（包括行政村和自然村），它的作用更类似传统的农村基层管理。而镇不但要管理分散的农村，而且更突出地具有引导传统农村实现城市化的作用。这是因为它已经成为农村地区的经济中心和商贸中心，成为周围农村地区的政治中心和文教、科技、体育、卫生和娱乐的中心，起着联结城乡的桥梁和纽带作用。镇为什么会有这样的作用，这同它的建设标准和结构有密切的关系。在农村地区的行政区域中，镇属于城市型的区域。1984年，国务院批准的民政部报告规定，设镇的标准为：（1）凡县级地方国家机关所在地，均应设置镇的建制。（2）总人口在2万以下的乡，乡政府驻地非农业人口超过2000人的，可以建镇；总人口在2万以上的乡，乡政府驻地非农业人口占全乡人口10%以上的，也可以建镇。（3）少数民族地区、人口稀少的边远地区、山区和小型工矿区、小港口、风景旅游区、边境口岸等地，非农业人口虽不足2000人，如确有必要，也可设置镇的建制。在这些标准中，县级国家机关所在地显然是

政治中心；非农业人口超过 2 000 人或达到全乡人口的 10%，说明此地的非农产业有一定发展，包括能够为群众、为农业提供配套服务，能够成为农村群众进行交易的中心，能够成为群众文化活动的中心；至于第三条所列，大都是具有较大的潜在的社会经济作用的地区。当时，民政部在这个报告中就说到小城镇的发展方向：应成为农村发展工副业、学习科学文化和开展文化娱乐的基地，逐步发展成为农村区域性的经济文化中心。这与建镇的条件是一致的。

（三）乡镇格局的发展趋势

乡镇是历史上形成的乡村聚落形式，乡村和城市的区别也是历史上形成的，它表现为三个方面：一是城市人口相对集中，乡村人口相对分散；二是城市多数居民从事农业以外的职业（如工业、商业），乡村居民的职业则多为农业；三是城市物质生活、文化生活水平比乡村相比要高。城乡的分离和差别是历史上生产力发展的产物，这种分离和差别又将随着生产力的发展而被消灭。

在人类的远古时期，人类的居住地并没有城市和乡村的区别，城市和乡村的分离是随着社会分工的发展而出现的。人类第一次社会大分工把畜牧业从农业中分离出来，第二次社会大分工把手工业从农业中分离出来，第三次社会大分工则产生了商业。由于交换的日益频繁，交换的商品品种、数量的日益增多，人们的交换出现了时间上的经常化和空间上的固定化，这样就出现了原始的集市。随着专门从事商品交换的阶层和服务性行业的出现，集市就演变成为城市。所以，马克思和恩格斯说：“某一民族内部的分工，首先引起工商业劳动和农业劳动

的分离，从而也引起城乡的分离和城乡利益的对立。”^①同时，还有由于统治阶级为巩固自己的统治而建立的城市，它们由军事堡垒和帝王的宫廷发展起来，马克思称之为“王公的营垒”。^②应该说，城乡分离是生产力发展造成的，是社会进步的一种表现。城乡分离使城市成为一定区域的交易、政治和文化中心，使城市的社会经济文化得到了优先的发展，推动了整个人类文明的进步。但是，在剥削阶级占统治地位的社会中，城市和乡村之间有一种压迫与被压迫、剥削与被剥削的关系，这就造成了城乡的对立和越拉越大的差距。

在近代市场经济的发展过程中，城市对经济的发展具有了新的意义。

近代的城市是发生在18世纪中叶至19世纪中叶的产业革命的产物。以英国为例，1750年，全英人口中，居住在5000人以上的城镇中的人口，占全国人口的比例不超过16%。到1801年，英国居住在1万人以上的城镇中的人口，占全国人口的21%；到1851年，英国的城市人口首次超过农村人口。产业革命为什么会促进近代城市的发展呢？首先，产业革命扩大了生产规模，推动了城镇的迅速发展。产业革命的核心是动力的变革，当时表现为蒸汽机的广泛应用，一台蒸汽机可以带动许多机器，这就使一个企业的生产规模迅速扩大了。处于竞争中的各个企业争相扩大规模，当然使企业所在的城镇出现了迅速扩展。其次，产业革命要求生产走向集中，这样的工业集

①马克思、恩格斯：《德意志意识形态》，中文1版，第3卷，14～15页，北京，人民出版社，1961。

②马克思：《政治经济学批判》，见《马克思恩格斯全集》，中文1版，第46卷（上），480页，北京，人民出版社，1979。

聚产生了大规模的城镇。不同行业的企业相对集中，可以产生一定的效益。恩格斯说：“城市愈大，搬到里面来就愈有利，因为这里有铁路，有运河，有公路；可以挑选的熟练工人愈来愈多；……在这种一切都方便的地方开办新的企业，……花费比较少的钱就行了；这里有顾客云集的市场和交易所，这里跟原料市场和成品销售市场有直接的联系。这就决定了大工厂城市惊人迅速地成长。”^① 第三，产业革命使人口再生产发生了根本变革，人口的迅速增加为城市化奠定了基础。产业革命以前的人口自然增长率比较低，这是同科学技术水平低，缺乏医疗卫生条件相一致的。产业革命是伴随着科学技术的进步而发生的，当时医学和卫生事业的进步，使人口的死亡率下降，人口迅速增加，这也给城市化提供了人口的来源。第四，产业革命带来的交通革命，为城市的社会、经济发展创造了外部条件。产业革命中出现了以铁路建设为标志的交通革命，解决了城市发展中必须解决的能源、原材料、市场和人员的交通问题，它使城市能够集中外部的各种资源，进行大规模的经济活动，并实现了城市内外在经济上的相互弥补、相辅相成。

近代产业革命和城市化过程是上个世纪在欧洲和北美完成的，国外一些学者把这种现象叫做工业向城市的集聚。合理的符合客观规律的集聚可以使企业便于采用新技术，使生产进一步实现专业化；可以更好地开展厂际分工协作，更合理地组织劳动力，更廉价地获得原料、运销产品；更易于取得银行信贷；可以共同使用许多辅助设施和基础设施，减少间接开支，降低每个参加集聚的企业的生产经营成本。今天的条件已经同

^①恩格斯：《英国工人阶级状况》，见《马克思恩格斯全集》，中文1版，第2卷，301页，北京，人民出版社，1957。