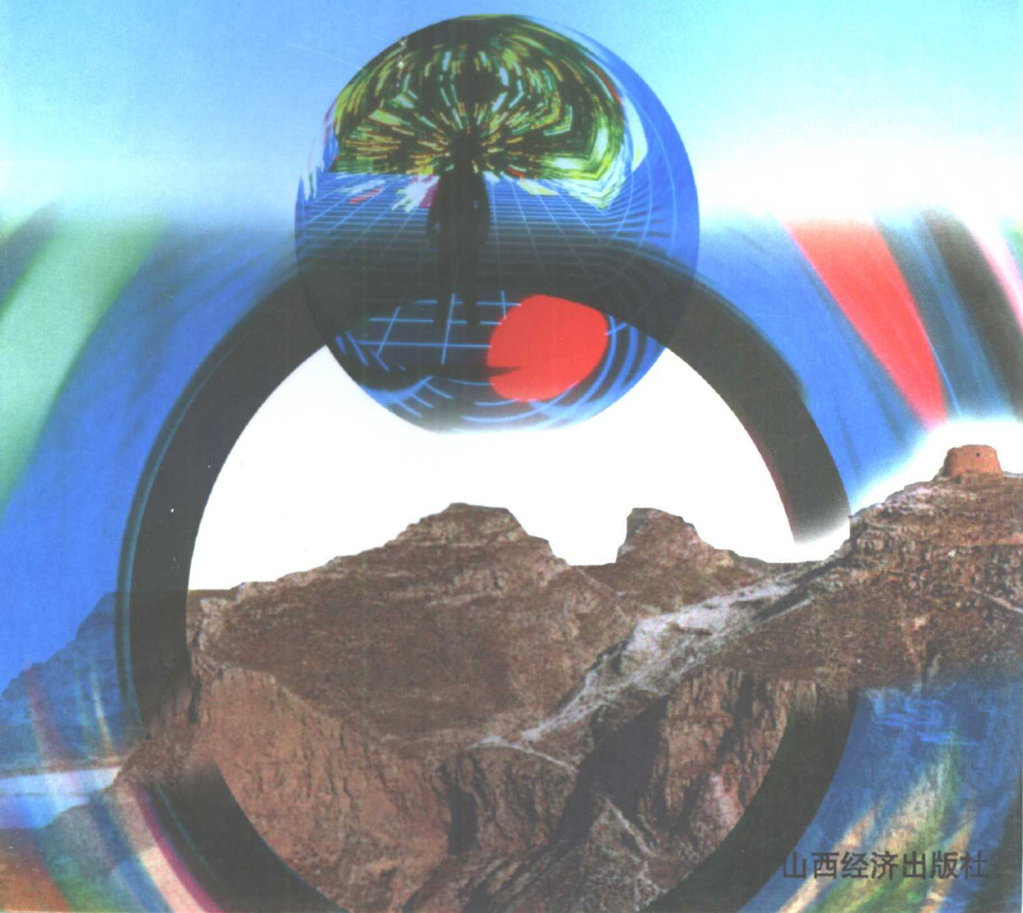


反贫困对策丛书

中国农村贫困地区 组织发育 与经济增长

■ 刘文璞 吴国宝 著



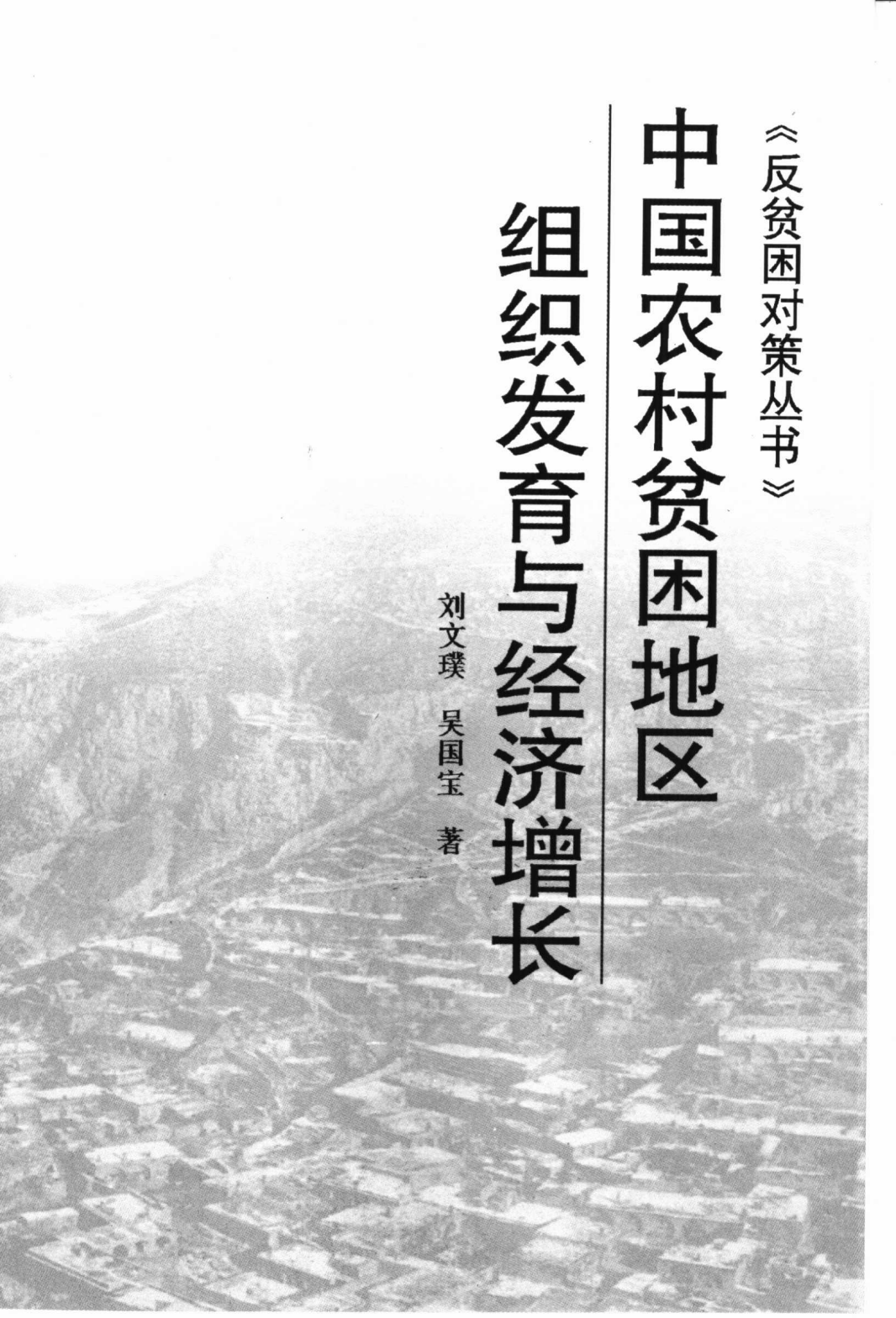
山西经济出版社

《反贫困对策丛书》

中国农村贫困地区

组织发育与经济增长

刘文璞 吴国宝 著



书 名：中国农村贫困地区组织发育和经济增长

作 者：刘文璞 吴国宝

出版者：山西经济出版社（太原市并州北路69号·

邮码：030001·电话：4044102）

发行者：新华书店北京发行所

印刷者：山西人民印刷厂

开 本：850×1168 1/32

印 张：8.625

字 数：188千字

印 数：0001—2000册

版 次：1997年5月第1版 1997年5月第1次印刷

书 号：ISBN 7—80636—037—9/F·038

定 价：14.80元

社 长：张凤山 **总编辑：**李国维

前 言

80年代初开始的农村体制改革，通过制度变革、调整农村生产关系、诱发农村经济活动主体——农民的内在利益动机，一方面实现了我国农村经济的持续稳定发展，^① 另一方面也促进了农村组织结构的深刻变化。我国农村组织结构的变化，基本上产生于两个方面因素的影响：一是由于经济增长和产业结构的变动（主要是非农产业的较快成长），需要与之相适应的组织来满足其发展的要求，因而它一方面自发地发育一些新型的经济组织，如与传统的高度集中、责权利不明确的国有企业所不同的相对独立的乡村企业、私营企业和个体企业组织，主要为农民的农业生产提供技术指导和产品销售服务的农民协会等；另一方面，农村经济的发展也在不同程度上促使一些其他组织改善功能，优化运行方式，如政府组织的减政放权、转换工作职能、改变工作方法，银行扩充业务内容、转换经营机制等。农村组织结构变化的另一个力量来源于组织结构之间的相互影响和相互竞争。

一般来说，一个相对合理的组织结构应是组织之间功能分工比较明确、相对独立又互为补充、互相制约的具有源源不息活力的制度系统。但是，在改革开放之前，几乎所有的非政府组织都是完全或主要从属于政府组织的行政领导，组织之间功能常无明

^① 1980年~1991年我国农村社会总产值年平均增长19.04%。

FF 60 13

确分工或者虽有职能划分但无法完全行使各自的职权，各组织的运行目标和行为规范也很不明确，这种状况在以前的农村更为明显，当时农村的一切社会经济生活几乎完全或主要决定于地方党政组织。

农村体制改革之后，首先是伴随着农民独立生产经营者身份的确立或恢复，出现了一个相对新型的农户组织，由于农户与政府之间的责、权、利关系基本上划清了，它的恢复和出现，较先引起了农村基层政权组织——乡政府的功能和运行方式的改变。在相对独立农户组织恢复的同时，并且主要由于独立农户内部和相互之间内在的过剩的劳动力供给与收入不足的矛盾，在外部条件适当的条件下，在农村出现了一种比较独特的且具有充分活力的乡镇企业组织形式。乡镇企业的兴起和不断发展，在我国农村组织结构的变化进程中起了十分重要的作用。与一般的农户组织不同，乡镇企业是一种完全独立的具有法人地位的经济组织形式，它的经济行为完全或基本上服从于利润最大化目标；同时乡镇企业的经营范围又十分广泛，除了国家法律和政策禁止经营的极少数产品和活动以外，其活动范围可以涉及到几乎所有的生产和服务领域。由于乡镇企业所具有的这两个明显特点，在其成长和发展过程中，通过不断地与束缚或限制其发展的政府组织和其他经济组织或非经济组织发生摩擦、碰撞和竞争，乡镇企业或者取代部分其他组织的功能（包括部分原来由基层政府行使的经济职能），或者促使其他组织在运行目标、操作方式方面发生较大的转变。

上述经济发展与组织结构变动以及组织结构内部之间的互相作用，是以我国农村的一般状况为对象加以描述和概括的。在目前经济发展尚比较落后、农民收入还处于贫困线之下的贫困农村

地区，由于产业结构分化与整合的速度与程度都远远落后于沿海发达农村地区和全国农村平均水平，形成经济发展与组织结构变动都滞后于其他区域的格局。当然这种状况的出现同样符合经济发展与组织结构相互影响的一般原理。

我国贫困农村地区的经济增长，在改革之后曾经一度取得了比较显著的成效。全国农村贫困人口发生率（即贫困人口占总人口的比重）自 1978 年的 33% 降低到 1984 年的 11%，6 年下降 22 个百分点，随后的七八年贫困人口发生率一直在 10% 左右徘徊。不可否认，我国贫困农村地区在 1978 年～1984 年所实现的经济增长中农户组织重构起了关键性的作用。随后数年经济发展的滞缓，固然有区域条件限制、改革效果受益小和其他方面的影响，但同样不容置疑的一个重要原因是，与发达农村地区相比，贫困农村地区的政府组织职能转变缓慢，乡镇企业组织发育受阻，金融组织陷于公平与效率的矛盾中。

我国 70 年代末 80 年代初实行的以土地按户承包经营为基础的农村体制改革，使贫困地区的农户获得了对其资源的分配、使用自主权，他们的经济行为渐趋合理，通过对其所支配的或短期可支配的土地资源、劳动力资源和其他经济资源进行较为充分有效的利用和开发，在经济改革的初期，较快地实现了经济的增长。但由于区位条件和天赋资源的限制，贫困农村地区农业的增长不久就面临着新的困难。当发达地区的农户凭借其优越区位条件、基础设施和所拥有的较贫困地区更有利的经济资源通过转入非农产业，求得自身经济与农业进一步发展的时候，贫困地区的农户却日益举步维艰。相反，由发达农村地区经济与社会发展变化所引起或产生的一些问题，如主要因发达地区需求增长引起的农业生产资料价格上涨、兴起于发达地区集资办学修路等，则无情地冲

击脆弱的贫困农村地区,使这些地区的农户组织的经济境况更糟。

在农村体制改革过程中,农村基层政府组织的权力和功能都不同程度地发生了变化。由于农户组织的相对独立,构成原来农村基层政权——人民公社基础的生产小队自然消亡,人民公社也被相应的乡镇政府所取代,其功能也由原来的直接组织和领导农村经济和社会活动而转变为指导、监督和服务。贫困农村地区基层政府组织的这一转变与其他地区基本上是同步进行的。但由于随后在发达农村地区出现的弥补政府功能转换后对资源配置和经济管理的市场组织与乡镇企业未能在贫困地区得到充分的发展,使贫困地区乡村组织实际上不得不继续扮演着配置资源、组织引导经济发展的角色。可这种差别又无法使贫困地区的乡村组织获得与其所担负责任相应的权力和资源。他们也必须与发达农村地区的乡村组织一样承受地方财政包干和其他各项与基层组织改革有关的作用力。结果在无外部资源(主要是财政资源、特殊政策)流入的情况下,贫困农村地区的乡村组织只能将其影响范围缩小到与其所在区域内的权力和资源相对应的限度内,而无法顾及许多目前尚需其介入的领域,并且继续沿用一些传统的方式维系其组织的运行。但即使是这样,乡村组织仍是目前贫困农村地区经济改革一个重要的有时甚至是决定性的影响力量。

贫困农村地区的乡镇企业本来就先天不足,起步较晚,并且面临着区位条件差、基础设施落后和经济资源短缺等诸多约束。而当其开始发展的时候,又遭到内外攻击。一方面面临宏观经济环境和先期起步的发达地区乡镇企业的限制与竞争,另一方面又背上区内贫困这样一个沉重的包袱。贫困农村地区的乡镇企业开始起步的时候,大多正遇上国家宏观经济过热、原材料涨价、信贷规模控制等宏观环境,加之已初具规模的外地乡镇企业已经占据

了产品的主要市场。在这种情况下，贫困农村地区处于襁褓中的幼稚企业，一部分夭折了，一部分停顿下来，只有一部分凭借政府的保护或辟入蹊径（主要是选择以当地优势资源为基础的行业或发展外地难以发展的高耗能产品）而生存下来。与不利的宏观经济环境同时并存的是来自区域内贫困的压力，这主要表现在两个方面：一是与政府一道分担减缓贫困的社会责任，其中最明显的是政府要求新创办的乡镇企业所聘用的劳动力必须有至少20%来自贫困农户，这种规定虽然对减少贫困可以起到一定的作用，但同时也使乡镇企业在劳动力的选择方面受到限制；二是由于贫困地区百业待兴，而且乡村组织的维持有时也面临着财政上的困难，贫困农村地区乡镇企业一旦办起来，就需要交缴各种形式的摊派和社会费用，使其本来不利的竞争条件更趋恶化。由于以上宏观管理和区域宏观经济环境的影响，贫困农村地区乡镇企业组织的发育非常缓慢，企业行为也不甚规范合理，投资和分配中的短期行为比较普遍，技术进步和产品更新被忽略，这些问题的存在都严重限制了贫困地区乡镇企业的进一步发展。

贫困农村地区的金融组织因其区域经济条件的影响，一直也陷于公平与效率的矛盾中而无法有大的发展。作为商品经济高度发展产物和条件的金融组织本来是以效率原则作为其运行的基本准则的，但由于贫困地区金融组织所处区域条件的限制和长期形成的政府对金融组织行政干预的不良习惯，金融组织通常也被要求承担实现公平的社会目标。这有时就迫使金融组织对无偿还能力或缺乏经济效益的企业或农户予以支持，影响银行资金的正常运行。此外，受收入水平、管理制度和经济观念的影响，贫困地区金融市场发育程度低，银行和用户对金融价格（利率）的反应普遍比较迟钝，金融组织对有效配置资源的作用不很显著。

在过去几年, 贫困农村地区的合作组织也有了不同程度的发展。以行政村为依托的地域性合作组织——农民合作社, 其建立的初衷是为了解决村内单个农户不易解决或不能经济地解决的产前产后服务问题。但由于其形成主要不是源于农户的自愿或迫切需要, 加之这种合作组织与村民委员会过分紧密的关系 (在大多数村是实行村民委员会与农民合作社机构合一的办法), 在实际运作过程中, 农民合作社一般都未能发挥其预期的作用。存在于贫困农村地区的另一种形式的合作组织, 是以产品开发为基础的专业生产合作社, 通常包括技术培训、提供市场信息、产品销售服务等比较具体的活动。这一类合作组织多是在农民具有比较明确的要求、由相应政府组织或商品营销组织帮助建立起来的。专业合作组织多数都能在较大的范围内 (如乡、县) 把从事某一产品经营的农户联系起来, 借助相关官方组织的力量, 进行技术培训, 提供市场信息和其他需要的产前产后服务。一般来说, 自愿组合的专业合作组织都能在某种程度上取得一定的成功。然而贫困农村地区的绝大多数专业合作组织, 也只是在一个较短的时期内比较活跃, 无法保持其稳定性。其原因有三: 专业合作组织多以某种商品需求率高并且在一个时期市场供不应求的产品开发为基础建立起来的, 当这类产品市场出现疲软时, 无论是组织者还是经营的农民都不再有兴趣; 而且贫困农村地区目前的专业合作组织的活动范围, 也主要局限于县乡之内, 缺乏与外地同行业合作组织的必要联系, 无法形成一种积极的市场力量; 此外, 一部分专业合作组织的成立也并非完全基于经营农户的自愿, 而主要是为了便于商业机构的购销。

总之, 改革开放以来, 贫困农村地区的各类组织虽然有了不同程度的发展, 但整体来说组织资源还比较贫乏, 组织功能发育

较差，组织运行方式比较落后。贫困农村地区组织结构的这些特点，主要受区域经济落后的限制，同时也在很大程度上阻碍着其经济的发展。

组织资源培育与市场制度建设，是我国社会主义市场经济发展面临的两个主要问题。在贫困农村地区，市场经济的量与质在全国都处于较低的层次，从组织资源培育入手发展市场经济可能是一条可供选择的有效途径。如何把组织资源培育与经济发展有机地统一起来，形成二者之间互相促进的增长机制，是我国贫困农村地区今后面临的一个长期任务。

农户组织的稳定与发展，仍将是贫困农村地区组织结构发育的基础和重要内容。农户组织的发展，除了需要进一步稳定现行土地使用制度以外，主要是解决其所面临的收入低下与市场进入困难两大相关的问题。从长远来看，发展乡镇企业，扩大非农业领域的就业，是其根本出路。但由于贫困农村地区乡镇企业的发展面临着诸种短期难以逾越的困难，很难在较短的时期内实现大的发展，农户组织的发展主要应依靠进一步开发农业资源和发展劳务输出来实现。贫困地区农业中的粮食生产由于其所处区域条件的限制，只能是或者主要是一种生存型产业，对改善农户的收入水平影响较小，但对解决其绝对贫困状态仍有作用。实践证明，增加化肥和农药等现代要素投入、改善土地条件（如改修梯田等）等措施对提高贫困地区粮食生产水平能起较明显的作用。相对来说，农业中非粮食产业，如一些经济作物、林果、畜牧和土特产品，在贫困农村地区农户的收入形成中的潜在作用比较大，而且农户进入这类产业的技术准备和心理准备也较容易。不过发展非粮食农业，仍无法使贫困地区的农户摆脱其不利区域条件的约束。尤其是一部分区域资源匮乏地区的农户，其真正出路在于劳

务输出，到外部寻找就业机会，增加收入，同时也通过与外部世界的接触培养市场意识，提高进入市场的能力。

乡镇企业的长足发展，在贫困农村地区的长期经济发展中具有决定性作用。在某种意义上说，乡镇企业的发育对地区组织结构的优化与经济增长都是至关重要的。显然，贫困农村地区乡镇企业今后的发展仍将受到区域条件和企业素质两个主要因素的限制。对于前者，中央与地方政府的政策措施可以在某种程度予以弱化。首先，中央和省级政府应适当增加在贫困地区的投资，改善基础设施和能源供应条件，尽快使贫困地区的乡镇企业具有一个相对平等的竞争条件，而不应使过去不平衡投资政策形成的落后的经济环境阻碍贫困地区乡镇企业的正常发育和成长；其次，贫困地区的地方政府也应根据区域资源特点与企业效益，有选择地对一些地区幼小工业实行适当保护，提高这些企业的风险承受能力和市场竞争力。相对来说，贫困农村地区乡镇企业素质的提高需要一个更长的过程。从某些典型地区的成功经验来看，着力培育和引入具有创新意识的企业家对提高企业素质具有最为重要的意义。在这一方面，贫困地区应尽快矫正产业组织政策偏向，重点鼓励私营企业与个体企业的发展。

贫困农村地区的乡村政府组织，在未来区域经济发展中仍将扮演着组织和引导资源配置的重要作用。不过基层政府组织所承担的发展责任，会随着其他组织的发展与市场机制的建立而相应减轻。但即使是这样，乡村政府组织的发展仍是贫困农村地区组织发展和经济发育的一个重要条件和主要影响因素。乡村政府组织的发育，主要决定于政策调整、制度建设与人员素质提高等因素。首先，也是最重要的一点是应尽快调整对乡村干部考核的评价政策，将干部的晋升和个人经济利益更多地或主要同其所在区

域内的主要经济社会发展指标相联系，避免乡村干部陷于文山会海与日常事务的纠缠中。而要做到这一点，又必须使目前占用乡村干部大部分时间的一些重要而又棘手问题的处理制度化、法律化，这些问题包括计划生育、房地产纠纷、收缴农业税与其他提留等。此外，上级政府组织也要高度重视贫困农村地区乡村干部的培训，逐步提高其理论、政策水平，改善其工作方法，使乡村干部能根据当地的资源条件与市场前景合理进行决策，引导和帮助当地农户实现经济的发展。

以银行为主体的金融组织，随着经济的发展会逐步取代政府在贫困地区今后的发展中发挥有效配置资源的主导作用，而且相对其他组织来说，其组织制度相对较严密，行为也较规范。金融组织面临的主要是如何避开行政干预，按照商业银行的要求实行企业化经营。由于其行业管理制度的特点，金融组织的发展更多地受宏观改革的影响。同时，与贫困农村地区农民的市场经济观念变化也紧密相关。

农民专业合作社，在贫困农村地区有较好的发展前景。合作组织存在与发展的基础在于其产品的市场潜力与组织形成的自愿互利性。在贫困农村地区合作组织发展中，政府一定程度的介入是必要的，但政府的作用不应超出引导、扶持的范围，否则就会影响合作组织的正常运行。由于贫困地区组织资源短缺，经济活动空间相对有限，农民专业合作社应首先在一些既有资源潜力又有市场前景的产业中发展，不能无视条件随意建立。

目 录

第一部分：综合调查报告	(1)
1.1 贫困地区乡村的制度结构	(2)
1.2 贫困地区乡村两级组织的运行.....	(14)
1.3 贫困地区乡村干部的素质与效用函数.....	(33)
1.4 结论与建议.....	(59)
第二部分：陕西省商州市贫困乡村专题研究	(62)
2.1 乡级政权机构与干部配置.....	(62)
2.2 村级组织机构与经济状况	(103)
2.3 农户经济调查	(135)
2.4 金融组织的设置与特点	(165)
2.5 农村企业发育分析	(196)
2.6 农村专业性合作经济的发展特征	(231)
第三部分：脱贫乡村典型案例分析	(239)
3.1 河北省涞源县留湖村发展水窖提高农村经济水平 的分析	(239)
3.2 陕西省商州市杨峪河乡养鸡致富的分析	(242)

3.3 河北省涞源县西杏花村干部带头穷变富的分析	(245)
3.4 陕西省商州市沙河子区养貂技术协会指导农民养 貂脱贫的经验	(248)
3.5 陕西省商州市候塬村集资办饮料厂致富过程 分析	(254)
后记 (一)	(259)
后记 (二)	(260)

第一部分

综合调查报告

原来在人民公社体制条件下政府对农村地区经济实行的直接计划管理,随着农村家庭承包责任制的实行,逐渐由新的间接计划管理体制所取代,同时政府对农村地区经济的影响范围和程度也有了较大的减少。不过政府对农村地区经济发展影响的方式与程度的变化,在不同经济发展水平的地区之间并不是相同的。在经济较发达的农村地区,由于农村乡镇企业的兴起以及其他方面的变化,产业组织发育成长较快,在很多方面已能替代政府在经济发展中的作用;而在贫困农村地区,产业组织发育相对较为迟缓,在短期内尚无其他的组织来填补政府的作用减弱后农村经济成长中所需的合理配置稀缺资源和实现技术进步等方面的组织功能。因此,政府在贫困农村地区的经济发展中可能还将起较大的作用。^①

然而,由于农村家庭承包责任制以后农户获得了对其家庭经济资源和人力资源的相对支配权,政府在贫困农村地区经济发展中的作用,就只能通过其基层政府(乡镇)和联接基层政府与农户

^① 在开始发展时,一国的落后状况与该国的最初的发展机构之间存在着相关性。先进地区在其开始发展的第一阶段,工厂(私人企业)在组织方面领先;在比较落后的地区,银行领先;而在极端落后的地区,则是政府领先。格琴克朗:《从历史观点看经济落后》第355页,哈佛大学出版社,1962年。

的村民委员会来实现。在这种情况下,政府对经济发展作用的程度和效果,就取决于三个基本要素:(1)政策的合理性程度;(2)基层制度结构及其运行的质量和效率;(3)实现基层制度结构运行的人员的素质。后两个要素对贫困农村地区经济发展的影响,就是我们这项研究的任务。

由于制度方面的特点,中国共产党的基层组织实际上与基层政府组织和群众团体一起在贫困农村地区的发展中联合起着作用,而且它们之间的作用实际上也无法准确地分开。在此项研究中,我们将综合考虑中国共产党(以下简称党)的农村基层组织、基层政府组织和群众团体在贫困农村地区经济发展中的作用。

此项综合调查报告所用基础资料,全部来自我们对贫困乡村所作的实地考察取得的数据和档案。分析乡村制度结构、乡村干部素质与经济发展的关系两个问题,并对一些问题提出了自己的见解。

1.1 贫困地区乡村的制度结构

现行的农村基层制度结构,脱胎于人民公社体制,尽管经过重新构造,但仍或多或少带有旧体制的痕迹。我们先比较和分析现行的一般农村的基层制度结构与人民公社体制,然后再根据调查中所取得的经验材料,分析贫困地区基层制度结构的特征,最后将对贫困地区基层制度结构作一个基本的结论。

(一) 历史上的人民公社体制

1984年以前中国农村基层制度结构,是根据新中国成立以后优先发展重工业的国民经济发展战略,为实现通过低价购买农产品来动员农村资源转移到由国家控制的重工业而自上而下建立起来的一种直线职能式组织结构。这种基层结构,在中国被称为农

村人民公社体制。

人民公社是一个连接上下级的中心环节。人民公社根据其所承担的动员农村资源和管理农村社会经济各个方面的职能，设立承担集中管理全公社的党务、行政、经济、人民武装和教育等功能的各种职能部门（通常是一至二人分管一个部门）和领导体制，但是党务、行政和经济管理之间没有明确的分工。上级组织（县或作为县的派出机构的区）及其职能部门通过下发文件，召开会议，派人或团检查等形式，将需要贯彻落实到农村的各项政策和经济、政治、行政任务传递和分解到各个人民公社，人民公社通过开会、下乡检查或借助当时十分普及的有线广播等形式再传递和分解到生产大队，然后经生产大队、生产队贯彻到农民（当时称之为社员）。

人民公社体制赋予人民公社、生产大队和生产队以实施其各项目标所需要的相应的人、财、物以及政治上的权力。人民公社可以决定大队干部的任命、撤职和晋升（即转为公社干部），并且通过精神鼓励（如颁发奖状、大会表扬、授予各种荣誉称号等），政治处罚（如给予纪律处分、开批斗会、办讲习班等），提供主要由人民公社控制的各种社会流动机会（主要是人民公社所具有的对入学、参军、招工、提干的政治资格审查权力）等手段，来保证大队干部执行各种经人民公社下达的政策和生产、收购计划。生产大队在其所辖的行政区域内对小队干部也具有公社所具有的相当权力，使小队干部执行各项政策和经济计划。生产队不仅直接经营除少部分自留地以外的全部土地，而且还通过它所具备的生产计划、劳动管理、产品和现金分配等权力，使农民执行来自生产大队的各项经济和行政指令。在人民公社体制中，农民的身份和利益都不是很独立的。一方面，由于严格的户籍制度和层层审