

UNDP 项目(CPR/91/161)教材编审委员会

主 任:高鸿宾

副主任:孙伯泉、罗密欧、周彬彬、刘毅韬

委 员:(按姓氏笔画排列)

伍凤仪、孙伯泉、刘毅韬、严瑞珍、何道峰、
张吉平、杨秋林、罗密欧、郑建磐、周彬彬、
段 樵、高鸿宾

贫困地区农村经济发展培训教材

主 编:高鸿宾

副 主 编:周彬彬

国际顾问:孙伯泉、段 樵、郑建磐、罗密欧、
张吉平

国内顾问:严瑞珍、赵冬缓、何道峰

主要编著者:(按姓氏笔画排列)

邓可蕴、孙文锴、李小云、张正敏、
张红宇、陈良彪、汪洪清、赵冬缓、
俞家宝、秦志华、夏 英、章予舒、
詹玉荣

提高貧困地區縣級領導理論水平
和政策水平是加強扶貧工作的重
要保證

陳俊生

一九八五年九月廿九

序 言 一

联合国开发计划署(UNDP)致力于人类的持续发展,自然就关注发展中国家贫困地区经济和社会的加速发展。为了提高中国贫困地区负责经济开发工作干部的管理技能和管理的有效性,UNDP 的一个重要步骤是从 1991 年开始执行“提高贫困地区经济发展管理干部培训能力项目(CPR/91/161)”。该项目的重要目标之一是编写出版关于项目管理、企业管理和经济发展等方面的培训教材,用以培训政府官员。

我非常高兴地看到关于农村经济发展的九本培训教材相继出版。这是中国政府、联合国开发计划署和世界银行紧密合作的成果。这些教材的出版也是中国贫困地区各干部培训中心的教师、中国专家顾问、世界银行经济发展学院(EDI)以及联合国开发计划署培训联络部(DTCP)的专家努力工作的成果。

我相信这套培训教材将对贫困地区管理干部的培训作出重大贡献,从而全面改善贫困地区生存环境状况,更有效地利用资源,全面地促进经济发展,使中国贫困地区千百万人民受益。

联合国开发计划署
驻北京代表处代表

阿瑟·N·贺尔康

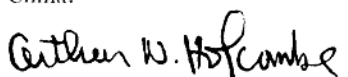
1995 年 8 月

PREFACE

With its focus on sustainable human development, the United Nations Development Programme (UNDP) is naturally concerned with accelerating the economic and social development of poor areas in developing countries. As one step to enhance the skills and effectiveness of officials guiding the economic development of poor areas in the People's Republic of China, the UNDP has, since 1991, implemented the project Capacity Building for Training Managers in Economic Development in Poor Areas (CPR/91/161). One of the important objectives of this project is to produce various training materials for use in training government staff in project management, private enterprise management, and economic development.

I am very pleased to see the publication of the nine volumes on Economic Development on succession. Their publication is the result of close professional cooperation between the Chinese government, the UNDP and the World Bank. Compilation of these volumes is due to the hard work and dedication of teachers from the training centres in poor areas, as well as Chinese consultants and specialists from the Economic Development Institute (EDI) of the World Bank and the Development Training and Communication Planning (DTCP) of UNDP.

I am confident that these training materials will contribute significantly in the training of officials working in poor areas, the overall improvement of human subsistence environment of poor areas, a more judicious use of project resources, and overall economic development benefitting millions of people in the poor areas of the People's Republic of China.

A handwritten signature in black ink, reading "Arthur N. Holcombe". The signature is written in a cursive, flowing style.

Arthur N. Holcombe
Resident Representative
United Nations Development Programme
Beijing, China, August 1995

序 言 二

农村经济发展类教材的出版标志着 UNDP 援助中国贫困地区干部培训项目(CPR/91/161)教材编写工作的胜利完成。在此之前,项目管理类教材与企业管理类教材已先后出版发行。这三类教材,连同四个扶贫培训基地——北京的全国贫困地区干部培训中心及兰州、成都、南宁三所分院,一支专兼职相结合的扶贫培训师资队伍,以及一套针对贫困地区干部培训需求和适合成人干部学习特点的培训模式,构成了对贫困地区经济发展管理干部进行培训的物质基础和培训能力。

这套教材包括《贫困与发展》、《农村经济发展》、《中国农村土地制度建设》、《小流域治理开发》、《农村合作经济与管理》、《乡镇企业股份合作制》、《农村社区发展规划导论》、《中国乡村社区组织建设》和《农村能源建设》等九本。其培训对象和目标读者主要是县以上负责经济开发和扶贫工作的领导干部,试图为他们全面认识和分析解决农村经济工作中的主要问题提供一套有用的学习资料。前两本属基础理论和宏观政策,后七本属专题论述,讨论了当前农村经济发展和扶贫工作中的热点和难点问题。其内容选择编排及写作方法既注意理论性、政策性,又注意实用性、操作性。考虑到县以上领导干部大都具有较强的自学能力,而又难以抽出较多时间参加面授学习,所以教材的编写还注意了自学的需要,特别是一些专题性教材。如《中国农村土地制度建设》共分四篇:开篇是综述部分,全面介绍了中国农村土地制度建设的情况;第二篇选编了

若干重要理论文章,具有启迪性,激发读者思考;第三篇是全国具有典型意义的案例介绍,具有模仿、借鉴和操作性;第四篇是国家有关政策、法规,具有指导和实用性。一书在手,读者可较全面地了解、学习、研究中国 80 年代以来在农村土地制度建设方面有哪些重要发展、做法、经验及有关政策法规等要求。

世界银行是联合国体系内一个专业机构,以协助其发展中成员国的发展经济为宗旨,以提供长期低息资金及有关政策管理经验为手段。50 年来,对第二次世界大战后经济复兴及开发作出了重要贡献。截止目前,世界银行集团已为中国的改革开放和现代化建设提供了 200 多亿美元的项目贷款,其中农业部门和缓解贫困的项目占四分之一之多。

世界银行经济发展学院(EDI)是世界银行的培训部门,是提供经济发展政策及管理经验的专业机构。它成立于 1955 年,其任务是为发展中国家培训高级政策及管理人员,以帮助这些国家提高管理经济的能力并增进这些国家在执行投资项目及改革政策方面的效率。EDI 在中国的培训工作始于 1981 年,对世界银行在中国的贷款业务及中国的改革开放起了重要的作用。在 UNDP 援助的中国扶贫培训项目中,世界银行经济发展学院担任国际顾问及合作单位。几年来,我们与中国国务院扶贫开发领导小组及其所属培训中心和各分院,就学院建设、师资培训、教材编写和开展培训等方面进行了密切合作。

这套农村经济发展类教材有幸聘请到国内著名专家学者编著,其中《贫困与发展》由中国农业研究院夏英、《农村经济发展》由北京农业大学教授赵冬绥、《中国农村土地制度建设》由农业部政策法规司张红宇、《小流域治理开发》由中国科学院综合考察委员会副研究员汪洪清、《农村合作经济与管理》由北京农业大学教授俞家宝、《乡镇企业股份合作制》、《中国乡村社区组织建设》由中国人民大学副教授秦志华、《农村社区发展规划导论》由北京农业大学国际农村发展中心主任李小云、《农村能源建设》由国家计划委

员会能源研究所研究员张正敏执笔完成。我在此谨向诸位专家对扶贫培训事业的支持与贡献致以崇高的敬意和感谢,并祝 UNDP 扶贫培训项目产出的各类教材在今后贫困地区经济管理干部培训中作出更大的贡献。

世界银行经济发展学院

孙伯泉

1995 年 6 月于华盛顿

序 言 三

农村经济发展类教材是 UNDP 中国贫困地区干部培训项目计划编写的一套重要教材。全套教材一共有九本。《贫困与发展》侧重于介绍贫困理论及世界各国反贫困的实践。《农村经济发展》则全面地阐述了有实践意义的发展理论,目的是使县级领导干部能够采用经济分析的方法,看待经济现象和经济活动。《中国农村土地制度建设》是一部极富改革探索精神的教材,原因是中国农村土地制度正处在改革探索完善之中。《农村社区发展规划导论》讲叙了制定发展规划所应遵循的基本原则和一般方法,具有较强的应用性和实用价值。《农村合作经济与管理》全面介绍了合作经济的理论与实践。我国合作经济的发展应该说是方兴未艾,具有广阔的发展前景。特别是在扶贫领域,它作为农民自己的组织,其性质与功能,在扶贫工作中有其特殊的实践价值。《乡镇企业股份合作制》是一部现实性很强的教材,有关企业股份合作的探索,是这几年大家最关心的课题,也是乡镇企业从传统的集体经济向现代企业制度转变的必由之路。《中国乡村社区组织建设》讲叙了我国农村乡以下组织建设的历史沿革,可为县级领导干部加强乡村组织建设提供必要的资料与思路。《小流域治理开发》在贫困地区的农业开发中具有极为重要的意义。改变恶劣的自然环境,减少水土流失,建立适合发展的人地关系,使农业发展有一个稳定的基础,靠的是动员千百万群众投身于国土整治这一伟大的基础工程之中。《农村能源建设》阐述了发展农村能源的理论与方法。在农村工作

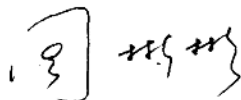
中,能源建设是应引起普遍重视的重大问题,涉及到人类生存与发展的各个领域。很多问题,如环境,都是由于生活中所需能源严重缺乏引起的。

从以上介绍中可以看出,这套教材涉及到农村经济发展的各个领域。我们认为,有关这些领域的基本理论和知识,都是县级领导干部需要了解和掌握的。贫困是社会经济发展陷入困境的综合反映,欲从根本上解决贫困问题,需要以农村社会经济发展的各个领域的整体改善为基础。缺乏对这些领域的基本了解,缺乏解决这些领域问题的基本理论和知识,也就不具备做好扶贫工作的领导素质。这就要求我们这些从事扶贫工作的领导同志,不要以为只要对扶贫政策有个基本了解就可以了。要加深对扶贫政策的了解,具有解决贫困问题的分析能力和决断能力,就必须对农村社会经济的各个领域有一个比较深刻的了解和全面的认识。

这就是我们出版这套教材的主要目的。当然,希冀通过短期培训就能够掌握教材的所有内容也不现实。为此,教材在编写上注意了自学的需要。在一些专题性教材中,既有综述性的内容,也有若干重要文章选编,还有典型案例和有关政策、法规。全套教材合在一起,就像是农村工作的“百科全书”。领导干部可以边干边学,涉及到哪方面的工作,就学习哪部分内容。一边学习理论,一边指导实践。还可以把学习体会、工作经验记录下来,进一步充实完善教材。

最后,感谢为编写这套教材作出贡献的专家、学者;感谢人民出版社;感谢关心教材出版并为此作出努力的所有同行、同事;感谢 UNDP 为教材的编写和出版提供的资金支持。

全国贫困地区
干部培训中心主任



1995年8月

前 言

本书以中国的乡村社区组织为研究对象,因此,首先必须明确什么叫乡村社区组织,从而确定本书的研究范围。

在我国,“乡村”这一概念使用不多,人们常见的是“农村”概念,并习惯于把二者等同起来。确实,乡村与农村具有很大的重合性,农村是乡村的主体,乡村地区的绝大部分是农村地区。但是,二者毕竟是有区别的。这不仅表现在二者的范围有所不同,更表现在二者刻划对象的角度不一样。农村的概念,是一个产业区域概念,指的是以农业为基本产业的地区。乡村的概念,是一个管理区域概念,指的是乡政权管理的地区。因此,如果从理论上进行分析,二者的区别是很清楚的。那么,为什么在日常生活中人们又常常二者混用呢?这是历史原因造成的。从秦汉设立乡亭制度开始,乡就一直是我国的基层政权组织,并以官民共治为特征。而我国长期以农耕为立国之本,乡政权所辖地区,居民都以务农为主业。男耕女织的自然经济,是在农业的基础上建立起来的。我国历史上,具有较发达手工业和商业的城市,都不由乡政权管辖,而由州府管辖。因此,乡的概念,不仅有政权结构上的层级涵义,而且有产业结构上的农业涵义。人们提到农业区域的时候,指的也就是乡辖区域。正因为如此,乡村与农村两个概念才能够被人们长期互换使用,而未造成太大混乱。但是,随着改革开放的深入发展,我国的乡村地区正在发生深刻的变化,其主要内容之一,就是产业结构的迅速非农化。到现在,以工业为主的乡镇企业,其产值已占农村社会总产值的三分之二以上。在乡级政权的辖区内,正在形成一大批主要从事非农产业的小城镇。因此,再把乡村简单地等同于农村,已经不符合事

实了,不管在理论上和实践上,都必须把它们区分开来。本书之所以使用“乡村”的概念,正是为了反映这一变化。在本书中,乡村所指的范围,主要是乡政权的管辖地区,包括由乡政权进行行政管理的小城镇。在广义上,还包括与乡政权处于同一层次的建制镇所辖地区,但后者已具有城市的色彩,特别是做为县政权所在地的县城,虽然一般也是镇的建制,但已经是城乡的交合点,而非严格意义上的乡村。

其次,是如何理解社区。“社区”这一概念起源于社会学,是指一种特殊的区域社会,在这种区域社会中,人们交往密切,有共同的行为规范和生活习惯,并表现出较强的凝聚力。因此,在社区活动中,各种初级群体的作用明显。从我国的情况看,自然村和在自然村基础上形成的村落联合体、市场联合体等等,是典型的乡村社区。但是,“社区”的概念除了以上述方式使用外,还有广义的使用方法,即用它来泛指可以用某种标准区分开来的较小的区域社会。在这层意义上,“社区”常常与“行政区域”的概念互换。人们在刻划小范围行政区域时,也把它称之为社区。例如把一个乡或一个村称为一个社区。这两种使用方式是有内在联系的。一般说来,小范围的行政区域内,人们的交往频率往往较高,相互之间的共同语言 and 共同愿望也较多,这就容易形成典型的社区形态。在我国的乡村地区,这种情况更加明显。长期的自然经济,使我国的乡村社会呈块状分割的状态,每块地区都具有相对独立性,具有明显的封闭色彩。而我国的政权建设,是考虑到这种情况并顺应了这种情况的。不管是乡政权还是村组织,其管辖范围的划分,都以历史上形成的社区格局为一个重要依据。往往一个行政村,管理的是由几个自然村构成的村落联合体;一个乡镇管理的是由几个村落联合体或市场联合体构成的区域社会。因此,在讲到乡村社区时,也可以用乡村行政区域来代替。由于本书研究的是社区组织,而社区组织体系中,政权组织占有核心的地位,因此本书所说的社区,主要从行政区域的角度来理解,同时也兼顾社区的社会学涵义。

第三,是“组织”这个概念的内涵与外延。组织有正式组织与非正式组织之分,后者是指那些没有明确组织结构的社会初级群体。在乡村生活中,除了正式组织之外,还有大量初级群体,并发挥着不可轻视的作用。例如家族这种血缘群体,就对我国乡村社会具有极为重要的影响。研究乡村组织时,不能忽视这些非正式组织的性质与作用。但是,正式组织毕竟是乡村组织体系的骨干,只有从正式组织出发,才能正确地把握乡村组织的整体。因此,本书的研究,以乡村正式组织为中心内容,在必要的范围内也涉及非正式组织,但其目的仍在于对正式组织进行更全面的刻划。

最后,是如何理解“建设”的概念。建设也就是推陈出新,有意识地实现一定的目标。但是,不同领域的建设具有不同的内容。例如社区建设与组织建设就是两种不同的建设。本书所说的建设,主要是指组织建设而不是社区建设。但是,由于组织是社区中的组织,是为实现社区目标和完成社区任务建立起来的组织,因此又不能离开社区建设来谈组织建设。实际上,社区组织的建设,是以社区建设为环境和参照系的,因此在研究社区组织建设时,必然要经常地、广泛地涉及社区建设的问题。

综上所述,可以概括如下:本书的目的,是以乡政权辖区内的正式组织为主要研究对象,兼及建制镇和非正式组织的状况,通过把握乡村组织的性质与发展,加强我国的乡村组织建设。

我国正处于大变革大发展的潮流之中,乡村的变革发展尤其显著和重要。为了更清晰地认识问题和说明问题,本书注重阐明这些变革发展的有关内容,作为乡村组织建设的背景材料。只有从普遍联系和不断运动中把握事物,才能深刻地揭示事物的本质和规律。对于乡村社区组织的研究也是如此。

本书的写作得到了不少同志的支持和帮助。国家民政部基层政权建设司白益华司长应邀担任本书顾问,该司俞建良同志在写作和资料上给予了许多具体帮助。全国贫困地区干部培训中心周彬彬主任,对本书的主题和结构提出了宝贵的修改意见。特别要指

出的是,中国人民大学的袁卫教授,在作为本书基础的有关课题研究过程中,提出的许多具体意见对本书的写作有直接的启发作用。除此之外,该课题组成员杨式漪同志,参与了本书第一章第一节和第三章第二节的初稿写作;李猛同志,参与了本书第一章第二节和第二章第二、第三、第四节的初稿写作。对于上述同志的支持和帮助,在此一并致以由衷的感谢。

编 著 者

1995年3月28日于北京西郊

中国人民大学政策科学研究中心

目 录

第一章 乡村的社会形态	1
第一节 我国乡村的状况	2
一、乡村的性质	2
二、乡村的地位	4
三、乡村的特点	5
第二节 乡村近代的变迁	9
一、乡村的现代化探索	9
二、乡村的政治化改造	12
第三节 乡村当代的改革	16
一、联产承包责任制	16
二、非农产业大发展	19
思考题	22
附录一 中共中央批转全国农村工作会议纪要	23
附录二 农村改革的反思与展望	38
附录三 商品经济新体制:农村改革的阶段性特征 与思路选择	47
第二章 乡村的社区状况	68
第一节 乡村社区的性质	69
一、乡村社区的概念	69
二、乡村社区的形态	72
三、乡村社区的演变	74
四、乡村社区的分类	75
第二节 乡村社区的机制	78
一、乡村社区的结构	78

二、乡村社区的运动	80
第三节 乡村社区的权威	82
一、乡村的社区意识	83
二、乡村的社区权威	88
第四节 乡村社区的群体	91
一、初级群体的涵义	91
二、乡村的血缘群体	93
三、乡村的地缘群体	97
四、乡村的业缘群体	100
五、初级群体的衍变	101
思考题	104
附录一 行政区域和行政建制	106
附录二 乡制	123
附录三 镇制	134
第三章 乡村的社区组织	144
第一节 乡村组织的性质	145
一、社区组织的特征	145
二、乡村社区的组织	148
第二节 乡村组织的历史	151
一、我国历史上的乡村组织	151
二、民主革命的乡村组织	154
三、建国初期的乡村组织	155
四、人民公社的乡村组织	157
第三节 乡村组织的变革	160
一、乡村组织面临的任务	160
二、乡村组织变革的重点	164
思考题	170
附录一 中共中央、国务院关于实行政社分开建立乡政府 的通知	172
附录二 农村组织系统与村的关系	174
附录三 关于人民公社政社合一问题的调查报告	182
附录四 河北、吉林七个政社分开试点公社的调查报告	194