



组织结构

功能转型与内卷化

——云南农垦发展透视

董向芸 著



人民教育出版社

组织结构 功能转型与内卷化

——云南农垦发展透视

董向芸 著

人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:邵永忠

封面设计:徐 晖

图书在版编目(CIP)数据

组织结构功能转型与内卷化——云南农垦发展透视/董向芸 著.

—北京:人民出版社,2013.9

ISBN 978-7-01-011742-3

I. ①组… II. ①董… III. ①农垦-组织结构-体制改革-研究-云南省
IV. ①F324.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 030066 号

组织结构功能转型与内卷化

ZUZHI JIEGOU GONGNENG ZHUANXING YU NEIJUANHUA

——云南农垦发展透视

董向芸 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20.25

字数:330 千字

ISBN 978-7-01-011742-3 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

本书得到

**2012年云南省哲学社会科学学术著作
出版资助**

云南师范大学重点学科建设经费资助

序

从理论角度来说，作为西方政治学的基本研究方法之一，结构功能主义集中于研究系统承载的功能以及实现这些功能的内在结构，强调分析每一特定系统中结构和功能的相互关系，试图通过剖析政治结构和政治功能揭示政治系统运转的规律。本书将云南农垦组织视为一个系统，通过对农垦组织的结构、功能以及两者之间互动关系三个方面进行分析，并在研究农垦组织转型及其发展过程中引入“内卷化”概念来对农垦组织改革状况进行描述。“内卷化”是一个可以用来回应、分析和解释许多层面现象和问题且尚未统一界定的概念。书中分别从经济层面有增长无升级，管理层面有汲取无控制，文化层面有惯习无突破来具体定性这一概念，归纳出基本的共性要素并进行相应的组织研究，使之成为该研究审视组织的重要理论工具。

作者以上述结构功能主义与“内卷化”为基本理论支撑，使两者在农垦组织的实证研究过程中达成有机契合，从而奠定了全书的理论基础。同时，该研究借鉴和使用了结构功能主义的一些概念，如整合、分化、利益结构，制度学中的一些界定，如制度环境、非制度环境、成本效益分析等，结合结构功能主义对系统的理解，综合融通形成了全书的基本理论逻辑：组织形成环境与发生机制——组织结构功能演进——组织结构功能扩展，进而剖析了云南农垦改制的组织变迁过程。

从另一角度来看，农垦作为我国边疆区域长期存在并发挥重要作用的组织，对边疆地区的经济带动与辐射作用举足轻重。根据上述理论框架，云南

农垦系统作为特殊的公权力组织，是新中国成立之初特殊的国际和国内政治背景下的产物，它作为国家边疆管理的特殊手段，肩负着对地方整合与国家认同等政治社会功能。随着社会转型与发展，云南农垦组织也开始进行了相应的改革，其内容主要是改革传统的国有制和集权控制的资本组织形式，调整传统的国有所有制结构，使云南农垦组织能够逐渐适应市场经济并转化为相应市场主体。这段时期云南农垦组织在结构与功能方面都发生了较大变化，研究选取云南德宏傣族景颇族自治州农垦组织作为相应的实证样本进行佐证，发现组织的发展实效往往不符合其发展预期，且随着宏观制度环境的变化，农垦组织原有的优势随之解体，并逐渐陷入“内卷化”困境。具体表现为组织结构层面的行政取向与部门复制化，以及组织功能层面的目标模糊与劳动收益的人均递减，于是，2007年之后农垦组织再次呈现强烈的改革需求。此时，云南省政府相继出台一系列政策，云南农垦组织重构步入了探索阶段。不过这种结构功能重构的探索由于政策关注点的不一致，使得云南农垦组织未能完全摆脱内卷化困境而获得结构功能的现代性。

随着云南区域经济社会的变迁，农垦组织需继续维持组织结构功能的相对优势，客观上要求进一步改革阻碍生产力发展的相关结构体制、功能机制以及组织的社会影响力，满足区域民众日益增长的经济增长需求，建构农垦组织与当地发展的新场群关系。由此，本书作者侧重于从内部与外部两种视角来探讨农垦组织未来的建设与发展，分别就新形势下云南农垦应有的功能与作用进行讨论，从国家以及区域经济社会发展层面，来寻求界定组织未来改革与发展的方向；继而深入组织内部，讨论组织本身的结构功能的逻辑形塑及发展完善途径；最后，转向组织的外部环境建设，以组织发展的资源依赖与社会支持为对象，扩展分析组织与政策介入及区域既有资源之间的互动机制和策略选择。通过这些层次清晰的分析，我们能够发现一些有利于该组织发展的政策启示。

本书立足于云南农垦组织的发展与改革历程研究，运用调研、问卷、访谈以及文本、数据统计等方法，对农垦总局、分局、农场不同层面的具体情况进行分析，以结构功能主义和“内卷化”作为理论工具，旨在阐释农垦组织在改革和发展过程中所发生的整合与分化现象。对于农垦系统研究而言，该书为人们深入思考农垦问题提供了一个新的角度，这对于拓展农垦组

织的研究视角是很有意义的。作为导师，希望其能够以此研究为基础继续努力，在组织理论与本土研究相结合层面的研究取得新的成绩。

沈亚平

2012 年 12 月

目 录

第一章 导论

第一节 问题的提出与研究意义	1
一、研究背景	2
二、问题提出	4
三、研究意义	12
第二节 相关研究综述	13
一、国内相关研究	14
二、国外相关研究	21
三、既有研究的共识、局限与理论空间	22
第三节 研究方法 with 资料来源	25
一、研究方法	25
二、资料来源	27
第四节 研究思路 with 章节安排	31
一、研究思路	31
二、章节安排	32
第五节 研究的创新 with 不足	35
一、研究创新	35
二、研究局限	39

第二章 结构功能主义、内卷化理论与农垦组织研究的契合

第一节 结构功能主义及其方法论意义	42
一、结构功能主义的产生与新功能主义的发展	43
二、结构功能主义的“整合—分化”理论逻辑	48
三、结构功能主义的方法论解读	56
第二节 “内卷化”概念与其基本规定性	64
一、内卷化概念的溯源与拓展	64
二、内卷化概念的基本内涵	70
三、内卷化概念的定性分析	75
第三节 结构功能主义、内卷化理论与农垦研究的契合	82
一、组织结构功能研究理论的借鉴与反思	83
二、相关理论的契合性	88
三、农垦组织、组织结构功能相对优势与组织内卷化	91

第三章 组织结构功能转型与内卷化理论建构

第一节 “特殊公权力组织理性”的前提分析	98
一、从“经济人”到“政治人”	99
二、“政治人理性”与公权力组织	103
三、本研究前提：“特殊公权力组织”理性	107
第二节 理论框架构建与命题	109
一、第一层次：环境既定情境及其与组织的互动	109
二、第二层次：组织结构功能转型——整合与分化	112
三、第三层次：组织变革方向的期望与其偏离性	118
第三节 研究的相关命题	122
一、云南农垦组织的嵌入环境：层级权力体制及其利益形构	122

二、云南农垦组织结构功能变革	126
三、云南农垦组织的内卷化	132

第四章 云南农垦组织的发生与结构功能演进

第一节 组织的形成环境与发生机制	137
一、云南区域自然历史状况与文化积淀	138
二、新中国成立初期的国家整合需求与农垦	142
三、云南农垦组织的发生机制	145
第二节 组织结构功能的演进与扩展	148
一、农垦组织角色设计	148
二、结构演进：组织制度与管理体制	154
三、功能扩展：组织资源与功能分析	167
第三节 微观透视：德宏傣族景颇族自治州的农垦改革	180
一、调查对象选择	180
二、组织改革与资源分析	183
三、组织结构的变迁	186
四、组织功能的扩展	191
第四节 小结	197
一、组织结构功能改革的特征	197
二、“结构功能双重性”的相对优势	200

第五章 云南农垦组织结构功能的内卷化与重构

第一节 宏观环境变化与组织危机	202
一、宏观制度的变化	203
二、组织原有相对优势的解体	205
第二节 云南农垦组织内卷化——以勐养、东风农场为例	208
一、个案选择与实证方法	208

二、云南农垦组织的内卷化困境	209
三、组织结构内卷化分析	210
四、组织功能内卷化考察	215
第三节 组织结构功能的重构探索	226
一、云南农垦组织的“二次创业”改革	228
二、云南农垦组织的属地化改革	231
三、改革思路的比较分析	235
四、组织职能定位	241
第四节 小结	243
一、组织相对优势变迁与内卷化	243
二、组织结构功能的整合与分化	245

第六章 云南农垦组织内卷化突破与组织转型

第一节 政策介入路径选择	250
一、新形势下对农垦组织功能的再认识	250
二、政策支持原则与走向	252
三、政策分类支持	256
第二节 组织“内卷化”的突破与结构功能转型	259
一、农垦组织的发展逻辑	259
二、组织“内卷化”的突破	260
三、农垦组织的结构功能转型	266
第三节 农垦组织与环境支持	269
一、组织社会支持的重建	270
二、区域异质性资源禀赋与组织相对优势	271
三、组织相对优势的扩展	274

第七章 结语

第一节 研究结论	276
第二节 后续研究	281
一、现实问题的分析	281
二、利益边疆研究视角的拓展	283

附 录

附录 1 调查问卷——关于云南农垦发展认识的调查	286
附录 2 新中国成立以来有关云南农垦重要政策、讲话与文件汇总	290
附录 3 云南省各地农垦分局、国营农场简况表	293
参考文献	295
后记	310

第一章 导论

本书从云南农垦组织的发展历程开始，运用调研、问卷、访谈以及文本分析、数据统计等方法，对农垦总局、分局、农场不同层面的具体情况进行分析，并且引入了结构功能主义和“内卷化”作为理论工具，来阐释农垦组织在改革和发展过程中所发生的整合与分化现象。本章对本书的整体研究内容进行了介绍与概括，主要包括研究背景与问题的提出、研究方法与资料来源、研究思路与逻辑框架等内容。

第一节 问题的提出与研究意义

屯垦曾经是我国历史发展中举足轻重的一项内容，也是边疆稳定和国家安全保障体系的重要组成部分。屯垦又称农垦。不过作为一种被湮没于经济改革浪潮中既有形式的农垦，笔者不得不承认，许多人对它的认识始终停滞于一种字面意义理解：中国古代对边防驻军给养的一种方式；抑或是一种过去时式的界定：新中国成立初期国家对边疆整合中所采用的一种手段方法。按照这种理解，其当然之义就是，今天在我们的现实生活中除了新疆生产建设兵团，还存在农垦么？除了新疆特殊地域的农垦研究之外，还有研究的价值么？或者是，农垦体制是否还有延续的必要？农垦则用本身的数字回答着这个问题：截至2010年底，全国农垦区域占全国国土面积的4.92%，人口

约占全国人口的1%。^①

一、研究背景

对于今天的中国农业经济来说,农垦具有着相当重要的地位。农垦的意义,从一开始就与两个词密不可分:一是边疆,二是农业。中国边疆的开发历史与之联系紧密,新中国成立之初的边疆发展史,亦是大批退伍战士、知青和爱国华侨所书写的。但如果只停留于对屯垦戍边史实的回顾,并不能完全理解它真正的现实价值。据统计,如今全国农垦体系包括大约1330余万人口、1811个国有农场、598余万公顷耕地、3566家国有及国有控股企业、3381多亿元生产总值和一大批原材料生产、加工以及科研教育等系统^②。进一步说,在我国这样一个人口庞大而又以农业为基础的国家中,农垦尤显出以下特点:

第一,规模高度集中。如今,包括北京、上海在内的31个省市自治区都有农垦系统,只是大小不一而已。从耕地面积来说,新疆生产建设兵团第一、黑龙江农垦第二、海南农垦排第三,云南由于地理因素居于第二十位;从现有职工人口数来看,新疆生产建设兵团第一、黑龙江农垦第二、云南则排第九位^③。其中,如新疆生产建设兵团就拥有全疆七分之一的人口,生产新疆五分之一的粮食、五分之二的棉花和三分之一的棉纱、棉布、食糖,并缴纳五分之一的税金;黑龙江农垦系统现有土地总面积相当于海南省的1.65倍,其中耕地相当于浙江省的1.29倍;云南农垦系统天然橡胶种植面积则占全国的1/3,投产面积占全国的1/4,干胶产量占全国的1/3^④。虽然

① 根据中国统计网统计资料:2010年全国国土面积960.1万平方公里,据《2010年第六次全国人口普查主要数据公报(第1号)》,全国总人口为1370536875人;据农垦信息统计,2010年全国农垦耕地面积5989272公顷,全国农垦总人口13323036人。

② 何子阳主编,中华人民共和国农业农垦局编:《中国农垦统计年鉴2010》,中国农业出版社2011年版,第127~132页。

③ 2010年中国农垦局所发布的统计数据显示:新疆生产建设兵团总人口2570423人,职工人数583883人,耕地面积1243283公顷;黑龙江农垦组织有总人口1673491人,职工人数407355人,耕地面积2800938公顷;云南农垦组织有总人口340497人,职工人数103310人,耕地面积12709公顷。

④ 据《中国农垦统计年鉴2010》,中国农业出版社2011年版,第23、31、48、127~178页相关数据测算。

从总量上说,农垦系统生产总值相较于全国农村并不突出,但对于生产生活的集中程度而言,它显然是我国农业中一个重要的部分。

第二,产品突出且重要。新疆生产建设兵团农垦区是中国最大的棉花生产基地,黑龙江农垦区是国家最大的商品粮基地,云南农垦区是中国第二大天然橡胶生产基地,同时也是全国唯一大面积亩产超过 100 公斤的天然橡胶高产基地。以天然橡胶为例,天然橡胶是四大工业原料中唯一的可再生资源,全球大约有五万多种工业品的制造需要使用到天然橡胶,在航天航空、重型汽车制造等重要工业领域,天然橡胶仍属于不可替代的战略性资源。我国国内天然橡胶主要是由农垦系统种植提供的,一是农垦系统大面积集中种植;二是种植的集中度高,主要集中在海南和云南两大垦区;三是产品对于国家建设非常重要,据相关统计数据显示,截至 2010 年,我国天然橡胶的消费量已突破 350 万吨,约占全球天然橡胶消费总量的 1/3 以上,而我国的天然橡胶产量却只有 68.7 万吨,对外依存度已超过 80%^①。由此,国务院在国办发(2010)45 号文中着重提出要“充分挖掘增产潜力,提高胶园管理水平,加快低产残次胶园的更新改造,加快良种推广速度。积极推进国际合作交流。到 2015 年,力争优势区域内种植面积稳定在 1400 万亩左右,产量达到 80 万吨以上,新植胶园优良新品种应用比例达到 100%,国内供给保障能力得到进一步增强。”^②

第三,农业科技领先性。三十年多年的农村改革,是以农户家庭承包基础上的分散小规模生产为基本制度。虽在一定历史阶段解放了生产力,但随着生产力水平的提高,个体生产规模小、靠天吃饭的传统农业生产方式问题也显露出来,国家亦开始倡导现代农业,倡导农村通过土地流转制度改革开展规模化和集中化农业生产。而农垦则先天具备着引领农业现代化发展的条件,自农垦组织建成伊始,其生产经营就一直以科技化与机械化为主要特征,在“十一五”期间,农垦系统农作物耕种收综合机械化水平达到 84%,

① 吴永平:《我国取得天然橡胶国际定价权事不宜迟》,《中国橡胶》2011 年第 4 期,第 7 页。

② 国务院办公厅:国办发(2010)45 号《国务院办公厅关于促进我国热带作物产业发展的意见》,2010 年 10 月 11 日。

比全国平均水平高 32 个百分点,农田有效灌溉面积占耕地面积的 59.6%,比全国平均水平高 10 个百分点,其中,粮食亩产 432 公斤,比全国平均水平高 100 公斤,粮食商品率达 88.2%^①。此外,农垦对许多农作物种植的科技应用、标准化作业、产品质量安全以及相关先进技术设备引进方面也具有极大的优势。以天然橡胶为例,云南农垦区是全国唯一大面积亩产超过 100 公斤的天然橡胶高产基地,其橡胶种植在芽接、病虫害防治、割胶等方面也走在世界前列。这就是农垦系统对于当今中国农业的基本价值与贡献。正是有了这三方面的特点,中国农业尤其是边疆农业未来改革与发展的主体都不能缺少农垦。

二、问题提出

云南的边疆区域特点以及农垦对云南地区的特殊作用,使得对云南农垦改革的研究具有典型意义和代表性。云南地处我国西南边陲,毗邻缅甸、越南、老挝三国,是多民族、多信仰、多文化交融地,是西南边疆地区南下北上、东联西出的交通要道,是我国与东南亚连结的经济文化交流中心,其特殊的地域特点和重要的战略区位在整个国家安全体系中占有重要位置。新中国成立后云南农垦系统在推动国家建设和维护边疆安全方面发挥了重要作用,随着 20 世纪 80 年代国家社会体制的转型,农垦改革亦步入改革轨道,然而农垦系统几个阶段的改革由于其特殊性始终在探索之中,且农垦系统本身的发展也在新世纪遇到了许多困难和问题,甚至在一定程度上影响到边疆经济与社会的现代化进程。

(一) 现实环境层面的问题提出

从当前云南农垦发展与改革的现实来看,农垦并未能充分释放其在农业领域的独特优势,反而在经济发展方面存在相当严重的滞后现象。首先,可以从数据分析和判断入手来对全国以及云南农垦系统的经济现状进行初步理解。从全国范围来说,全国农垦系统的生产总值在绝对值上是上扬增长的

^① 农垦发(2011)4号《农业部关于印发全国农垦经济和社会发展的第十二个五年规划的通知》,农业部,2011年9月9日。

(见表 1.1):

表 1.1 2005 ~ 2010 年全国农垦生产总值与国内生产总值数据统计表 (单位 亿元)

年份 生产总值	2005	2006	2007	2008	2009	2010
全国农垦	1358. 6490	1649. 4939	1981. 5342	2344. 7348	2738. 7503	3381. 0502
国内	184937. 4	216314. 4	265810. 3	314045. 4	340506. 9	401202

资料来源: 根据中华人民共和国农业部农垦局编:《中国农垦统计年鉴》2005 ~ 2010 年数据整理。

但是, 如果将农垦系统生产总值与国内生产总值进行比较 (如图 1.1), 那么, 可以得出这样的结论: 第一, 从时间发展的纵向来, 全国农垦的经济总量近五年来获得了持续增长, 2010 年达到了 33 810 502 万元; 第二, 从相对比例的横向比较来看, 农垦的经济总量之和仅占全国 GDP 的很小比例。更进一步, 从全国农垦系统生产总值占国内生产总值的比例来说, 如果用 2010 年全国各省 GDP 统计数据进行一次比较, 就能清楚地发现在全国合计 401 202 亿的 GDP 总量中, 农垦系统的贡献仅占 0.84% (如图 1.2)。

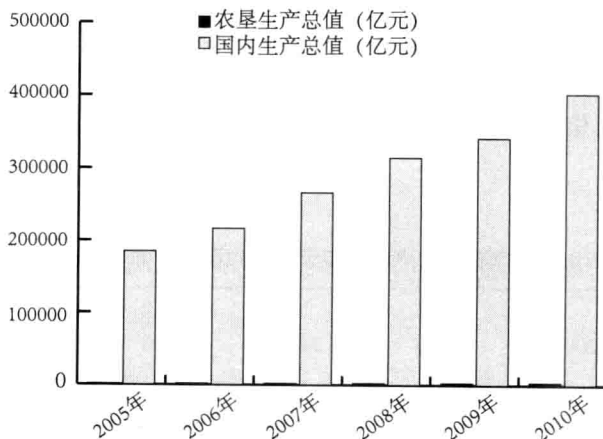


图 1.1 农垦生产总值与国内生产总值比较示意图

资料来源: 根据中华人民共和国农业部农垦局编:《中国农垦统计年鉴》2005 ~ 2010 年数据整理。