



中国当代农业（二）

张俊杰 主编

## 目 录

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 乡镇企业 .....         | 1   |
| 乡镇企业的历史回顾 .....    | 1   |
| 乡镇企业发展的特点 .....    | 12  |
| 乡镇企业改革和发展 .....    | 21  |
| 未来乡镇企业发展 .....     | 26  |
| 乡镇企业的区域差异 .....    | 38  |
| 建立和完善农村市场体系 .....  | 41  |
| 我国农村市场现状 .....     | 41  |
| 农村消费热点 .....       | 49  |
| 开拓农村市场的制约条件 .....  | 57  |
| 开拓农村市场 .....       | 62  |
| 生态环境与农村可持续发展 ..... | 69  |
| 可持续发展理论 .....      | 69  |
| 农业生态环境存在的问题 .....  | 73  |
| 农村环境问题 .....       | 78  |
| 农村可持续发展 .....      | 87  |
| 农业生态环境建设 .....     | 92  |
| 农村可持续发展的实现途径 ..... | 95  |
| 农村基层组织建设 .....     | 105 |
| 市场化农业与组织创新 .....   | 105 |
| 农村基层组织 .....       | 118 |
| 农村新型合作经济组织 .....   | 127 |
| 农村组织的区域性特色 .....   | 131 |
| 农村新型合作经济发展 .....   | 137 |
| 农村基层民主建设 .....     | 143 |

## 乡镇企业

改革开放 20 余年来，乡镇企业异军突起，经济总量不断扩大，整体素质不断提高，在繁荣农村经济、支持农业生产、增加农民收入、保持农村稳定等方面发挥了重要作用，成为我国农村经济的主体力量和国民经济的一大支柱。但是乡镇企业自身存在难以克服的先天性的不足，成为当前我国乡镇企业进一步发展的巨大障碍。

### 乡镇企业的历史回顾

#### 一、我国乡镇企业的发展历程

建国初期的工业化以国家发动且生产资料优先发展为基本特征，工业和农业被截然分入城市乡村不同的经济体系。乡村工业的发展受到抑制，波动很大且速度缓慢。改革开放以后，乡村工业得到国家政策的有力支持并逐渐成为经济发展的热点，按照乡镇企业发展的特点，总体分为以下几个阶段：

##### 1. 萌芽阶段（1958～1978 年）

农业合作化前夕，中国农村中兼营商品性手工业的人数已达 1000 多万人，产值 22 余亿元，加上农民自给性手工业与农产品初加工值约 90 亿元，两项合计占当时工农业总产值的 11%，这是我国乡村工业的初始基础。在 1958 年“大跃进”中，人民公社化以后乡村工业经历了一个高潮，到 1959 年底，全国社办企业就业人数达到 1800 万人，产值达到 60 余亿元。大跃进后，乡村工业

进入低谷，1961 年为 19.6 亿元，1963 年又降至 4.1 亿元。进入 70 年代后，在北方地区农业工作会议和国家有关政策的推动下，为十年内实现农业机械化的目标，各地纷纷办起小型农机装配厂，发展农机企业及相关产业，当年全国社队企业产值达到 69 亿元，其中公社工业产值为 26 亿元。到 1976 年，全国社队企业总产值达到 493 亿元，占全国社会总产值的 7%，从业人员 2800 万人，占全国社会总劳动力的 7%，上缴税金 22 亿元，占国家税收的 2%。

## 2. 初始发展阶段（1979~1983）

1978 年 12 月，党的十一届三中全会指出：“社队企业要有一个大发展”。同时，农村改革全面展开，极大地解放了生产力，农村劳动力开始出现剩余，这进一步推进了农民兴办乡镇企业的热情。在改革开放政策的指导下，全国的经济形势有利于乡镇企业的发展，表现在：①计划经济长期积累下的物资短缺，在开始转向市场经济的时期，表现为巨大的市场需求，乡镇企业以市场为导向，利用宽松的市场经济条件，建立起独特的市场经营模式；②改革后，农村基层组织如乡和村，成为社区经营实体，对社区内土地、资金、人员拥有较大的调配权，为乡镇企业兴起提供了充分的物质条件。在这种情况下，农民办企业的热情迅速高涨，到 1983 年，社队企业总产值增长到 1017 亿元，占全国社会总产值的 9.1%，其中工业产值增长到 757 亿元，占全国工业产值的 11.7%。

## 3. 高速增长阶段（1984~1988 年）

1984 年初，中共中央 1 号文件提出，在兴办社队企业的同时，鼓励农民个人兴办或联合兴办各类企业。1984

年3月，党中央、国务院中发〔1984〕4号文件，批转了农牧渔业部《关于开创社队企业新局面的报告》，为乡镇企业的大发展奠定了基础。①将社队企业正式改称为乡镇企业，明确乡镇企业由原来的社办、队办改为乡办、村办、联户办、户办同时发展，由主要是农副产品加工产业改变为农、工、商、建、运、服六大产业同时并进；②突破了就地取材、就地生产和就地销售“三就地”的限制，市场得到极大拓宽；③极其明确地指出了发展乡镇企业的意义、作用、制定了指导乡镇企业发展的总方针，提出了开创乡镇企业新局面的历史任务，并对乡镇企业的若干政策问题做出了规定。随后两年的中央两个1号文件和1987年5号文件，都结合乡镇企业发展中出现的新情况、新问题，提出了若干要求或制定了一系列新政策，为乡镇企业创造了一个非常宽松的外部环境。在政策的支持下，乡镇企业出现超常规发展。主要体现在：①突破了乡村两级办企业的老框框，农民办的个体企业和联办企业总产值中的比重大幅度上升；②经济联合与协作大量出现，东部发达地区乡镇企业发挥技术、资金优势，与西部资源、劳力优势结合，兴办的联合企业越来越多；③城市国有企业向农村扩散，农民进城办第三产业；④乡镇企业还向国外开放，开展“三来一补”，合资合作逐步增多；⑤有的企业开始出现专业化、社会化协作生产，创出了自己的名牌产品；⑥资金来源也逐步走向多渠道。这些新变化说明，全国乡镇企业已进入了一个新的历史发展阶段。1988年，乡镇企业从业人员达到9545万人，总产值7018亿元，实现利税892亿元，分别比1978年增长237.6%、1262.7%和710.9%。

#### 4. 整顿提高阶段（1989~1991年）

从 1989 年起，国家压缩基本建设，调整产业、行业、产品结构，对乡镇企业也采取“调整、整顿、改造、提高”的方针，在税收、信贷方面的支持和优惠措施减少了，政策上也明确规定“乡镇企业发展所需的资金，应主要靠农民集资筹措”，“进一步提倡乡镇企业的发展要立足于农副产品和当地原料加工”。在这种情况下，乡镇企业发展速度放慢。1991 年乡镇企业的增长速度仅为 14%，远低于 1985~1988 年间的平均水平。乡镇企业在治理整顿中，不断适应外部条件的变化，调整结构，强化管理，大力引进国外资金、技术、设备和先进管理经验、国家明确提出要发挥中小企业特别是乡镇企业在出口贸易中的重要作用，加强乡镇企业出口体系建设，并要求对乡镇企业出口给予新的扶持政策等等。这些做法和政策使乡镇企业在增长速度下降的情况下，外向型经济取得长足进展。1991 年，乡镇企业完成出口交货值 789 亿元，比 1988 年增长了近 200%，占全国出口商品总值的比重由 15.2% 提高到 29.7%。

### 5. 全面改革与发展阶级（1992~1996 年）

1992 年，邓小平南巡讲话指出，乡镇企业是建设有中国特色社会主义的三大优势之一，推动了乡镇企业的进一步发展。同年，党的十四大对发展乡镇企业的意义又一次进行了重大理论和政策升华，确认发展乡镇企业是繁荣农村经济、增加农民收入、促进农业现代化和国民经济发展的必由之路，要坚持不懈地搞好乡镇企业。乡镇企业在国民经济中的支柱性地位和作为中小工业企业的主体地位得以确立。随后下发的《国务院批转农业部关于促进乡镇企业持续健康发展报告的通知》，要求各级人民政府和有关部门把发展乡镇企业作为一项战略任

务，切实加强领导，坚持不懈地抓下去；要认真贯彻落实党和国家对乡镇企业的一系列政策法规，采取更加有力的措施，促进乡镇企业发展。同时，乡镇企业区域发展问题纳入中共最高决策层议事日程。党的十四大报告指出，特别要扶持和加快中西部地区和少数民族地区乡镇企业的发展。1993年，国务院发布《关于加快中西部地区乡镇企业发展的决定》，指出要把加快发展乡镇企业作为中西部地区经济工作的一个战略重点，并在产业政策、信贷政策等方面给予扶持。同时中西部地区大都依据当地实际，制定了依靠发展乡镇企业振兴本地经济的战略。同年，党的十四届三中全会做出了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，为乡镇企业发展提供了良好的体制环境。1995年《国务院办公厅转发农业部乡镇企业东西合作示范工程方案的通知》，拉开了乡镇企业东西合作、中西部乡镇企业快速发展的序幕。1996年，乡镇企业从业人员达1.3亿人，增加值近1.8万亿元，实现出口交货值6008亿元，利税总额达6253亿元。其中从业人员和利税总额分别是1978年的4.6倍和56.8倍。

#### 6. 调整创新阶段（1997年以后）

1997年1月1日正式公布实施的《乡镇企业法》的出台，为乡镇企业的改革、发展和提高奠定了法律基础。1997年1月14日，国务院召开了全国乡镇企业工作会议。1997年3月11日，中共中央下发了《中共中央、国务院转发农业部关于我国乡镇企业情况和今后改革与发展意见的报告的通知》。这三件大事为乡镇企业深化改革和继续发展营造了更加良好的环境。但是，由于国内市场绝大部分商品供求平衡或供大于求，市场竞争日益

加剧，加上东南亚发生金融危机，外部经济环境恶化，乡镇企业出现了一些新困难和新问题。具体包括：①发展速度明显放慢。1997 年乡镇企业增加值增长 18%，增幅比“八五”平均水平低 24.3 个百分点；②出口增长大幅度下降。1997 年增长 16.5%，增幅比“八五”平均水平低 46.9 个百分点。③引进外资相对减少。1997 年增长 12%，增幅比“八五”平均水平低 61 个百分点；④亏损面进一步扩大。1997 年全国乡镇企业亏损面为 8%，比上年增加；⑤吸纳农村剩余劳动力的速度有所减缓。1997、1998 两年全国乡镇企业吸纳劳动力减少 971 万人。乡镇企业面临着很大压力。1998 年 4 月江泽民同志发表了《要从国民经济和社会发展全局的高度来认识乡镇企业的重要地位和作用》的重要讲话，党的十五届三中全会通过的《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》进一步指出：乡镇企业是推动国民经济新高涨的一支重要力量。乡镇企业面对严峻的挑战，克服困难，开拓进取，认真实施科教兴企、可持续发展、外向带动和名牌战略，以市场需求为导向，以质量效益为中心，以加快发展为重点，不断深化改革，结构和布局进一步优化，整体素质、运行质量和经济效益不断提高。1998 年，乡镇企业增加值比 1997 年增长 17.3%，实现销售收入增长 17.8%，支付职工工资增长 9.2%，利润总额增长 10.1%，上缴国家税金增长 7.3%。截止到 2001 年，全国乡镇企业个数达到 2116 万个，比上年增长 1.48%。从业人员 13086 万人，增长 2.1%，全年实现总产值 126047 亿元，比上年增长 8.52%，增幅比上年提高 1.4 个百分点，净利润总额 1664 亿元。

## 二、乡镇企业的重大贡献



改革开放 20 余年来，乡镇企业异军突起，经济总量不断扩大，整体素质不断提高，在繁荣的农村经济，支持农业生产，增加农民收入，保持农村稳定等方面发挥了重要作用，已经成为我国农村经济的主体力量和国民经济的一大支柱。其地位和作用具体体现在以下几个方面：

### 1. 乡镇企业与经济增长

自 1978 年以来，乡镇企业在中国经济增长中扮演着十分重要的角色。由表 11-1 可以看出，90 年代初期，农村第二产业对国内生产总值的贡献份额较高，最高曾超过 50%。尽管 90 年代中期，其贡献份额一度回落到 20%，但进入 90 年代后期，重新提高到 30% 以上。总的来讲，乡镇企业超过了城市第二产业对经济增长的贡献率。这表明，农村第二产业已成为改革开放 20 余年间带动中国经济增长的火车头。乡镇企业对国内生产总值的贡献主要源于制度变革所引起的资源重新配置和进而产生的效率。根据王小鲁的计算，在 1981~1982 年间，由于制度变革而导致的农村劳动力向非农产业的转移，以及与之相应的资产转移对经济增长做出了 15% 的贡献，使得按社会总产值计算的平均净增长率加快了 1.7%。折算成对国内生产总值的贡献。大约为 1.4%，从 8.3% 提高到 9.7%。如果同 1961~1978 年间的国内生产总值增长速度（7.9%）相比，改革时期 1980~1992 年间的经济增长率提高的主要部分应归功于这种制度变革造成的农村生产要素的重新配置。

### 2. 乡镇企业与产业结构

建国以后，我国采取了超工业化的发展模式，力图在经济高度封闭条件下，以自力更生的方式赶超世界先

进国家，建立一个以重工业为依托、门类齐全、自成体系的现代工业。因此，我国工业化一经起步就有向重工业倾斜的趋势。从表 11-2 可以看出，在 1978 年以前，基本建设总投资近一半都被用于重工业建设，而用于轻工业的不足 6%，这就造成了轻工业产品的严重不足。在改革之初，我国面临的历史性任务即是扭转重工业过重，轻工业过轻的产业结构，尽快弥补轻工业断层。但是国际经验表明，在产业成长中存在着不可逆规律，当重工业一旦超过轻工业就很难有回归趋势。例如，我国在 80 年代初期，有计划放慢重工业发展速度，加强轻工业发展，当时采取了对原材料、燃料、电力供应，挖潜革新改革，基本建设银行贷款，利用外资和引进技术以及交通运输等六个方面的优先政策。在上述政策的支持下，1981 年轻工业总产值（按 1980 年不变价格计算）达到 2663 亿元，比 1980 年增长 14.1%，电视、录音机等制造业增长 36.4%，轻工业占全部工业总产值的比重从 1980 年的 46.9% 上升到 51.4%，超过了重工业。在这一时期，重工业过重、轻工业过轻的产业格局得以调整，轻重关系趋于协调，生产增长与人民生活改善之间的联系趋于密切。但是，关停并转等行政措施一取消，重工业又重新出现超常规发展的情况，1985 年同 1981 年相比重工业的基本建设投资增长了 1.4 倍，而同一时期对轻工业的投资几乎没有增加。此种情况表明，我国无法在原有的产业格局上，使轻工业得到更大的发展，迫切需要在原系统之外，形成新的发展主体，以承担消除结构缺陷的任务。无疑，以轻工业为主体的乡镇企业的迅速发展成为这一任务的主要承担者。据统计，1988 年乡镇企业中轻工业的份额为 53%，高于同期全国工业中轻

工业的份额。在 1980~1988 年期间，全国轻工业产品市场供给能力增加的份额中，乡镇企业的贡献占 32%。1988 年主要消费品产量中，乡镇企业提供的电风扇供给量占全国的 45.5%，丝织品占 68.7%，尼绒占 52.1%。乡镇企业的发展使我国工业结构更符合经济发展规律及资源禀赋状况，为现代化进程的加速做出了重大贡献。

### 3. 乡镇企业与国家财政收入

乡镇企业已成为增加国家财税收入的生力军。1997 年乡镇企业缴纳税金占全国财政总收入的 17.7%，占全国地方财政收入的 35.8%。从全国广大农村地区来看，乡镇企业发达的地方，也是地方财政收入较好的地方。除了对财政收入的贡献外，在一些发达地区，乡镇企业已承担起以工补农、以工建农的重任，从资金上支持当地农业的发展，在一定程度上解决了财政支农不足的问题。1978 年至 1997 年乡镇企业以工建农、补农累计 736.6 亿元，仅 1994 年一年就达 135 亿元。

### 4. 乡镇企业是国家创汇的重要来源

乡镇企业外向型经济起步于 20 世纪 80 年代初，并在短短几年时间迅速打开局面。到 1990 年出口创汇企业已达到 56000 家，共建立中外合资、合作企业 2000 多个，出口产品外贸收购总额达到 485 亿元，比 1985 年增长 10 倍，占全国出口产品收购总额的  $1/4$ 。“八五”期间乡镇企业出口创汇产品更加适应国际市场的需求，质量、包装不断改善，精深加工增多，档次不断提高，在亚洲、欧洲、美洲等国际市场占据了一席之地。到 1995 年，出口创汇企业发展到 12 万家，出口交货值增加到 5395 亿元，比 1990 年增长 10.7 倍，平均每年增长 43.5%。进入“九五”以后，外向型经济已具规模并平稳发展。1996

年乡镇企业共引进外资 81 亿美元，比上年增长 15%；出口商品交货值 6008 亿元，比上年增长 11.4%，2000 年乡镇企业出口商品交货值已达 9553 亿元。

### 5. 乡镇企业对农村社会发展的积极意义

首先，乡镇企业拓宽了农村就业门路，增加了农村居民的收入，有利于农村小康目标的实现。目前，全国农村在乡镇企业就业的劳动力占农村劳动力总数的 30% 左右，占富余劳动力的 50% 左右。20 年来，乡镇企业吸纳了 1 亿多农村剩余劳动力，大批农村劳动力务工经商，培养了一支有较高素质的二、三产业大军。乡镇企业在拓展农村劳动力就业门路的同时也大大增加了农民收入，为农民增收做出了重大贡献。“九五”期间，乡镇企业人均工资由“八五”末的 3553 元，增加到 5507 元，五年间平均增长 9.2%，高于全国农民人均纯收入 2.2 个百分点。“九五”末全国农民年人均纯收入 2254 元中有 760 元来自于乡镇企业，占 33.7%，比“八五”提高了 5.7 个百分点。目前农民收入的增加有 1/3 是通过乡镇企业职工工资收入增加而实现的。乡镇企业的发展为广大农民带来了越来越多的经济收入，成为农民致富和实现小康生活的主要途径。1998 年，乡镇企业支付职工工资达 6252 亿元，加上其他来自乡镇企业的收入，包括股金、劳动分红、承包、租赁所得等，使农民人均纯收入的 1/3、净增部分 50% 来自乡镇企业。乡镇企业的发展，还加快了农村的精神文明建设。一方面，乡镇企业工业文明注入农村，提高了职工的科学文化、技术技能和经营管理水平，造成了一代新型农民，涌现出一大批农民企业家，原先的狭隘封闭的观念和意识正在被打破，现代观念、信息观念、市场观念正在形成。另一方面，乡

镇企业在农村兴办了大量公共福利事业，为农村各项事业建设提供了大量资金。此外，乡镇企业还带动了乡村文化、体育事业的发展，丰富了农民的文化体育生活。总之，乡镇企业的发展，促进了小城镇建设以及农村科学、文化、教育等各项事业的发展，缩小了城乡、工农差别，巩固了工农联盟，提高了农民素质，推动了农村社会的全面进步。其次，乡镇企业奠定了农业现代化的物质基础。乡镇企业的发展，为农业生产积累了大量的资金，增加了农业投入，提供了大量农业生产资料。1978~1998年20年间，乡镇企业用于补农、建农的资金达1000多亿元，改善了农业生产条件，增加了农业技术装备。有些地方利用农副产品资源优势，以加工企业为龙头，大力发展农副产品加工业和储藏、保鲜、运销业，实行种养加一体化、产供销一条龙，为农户与市场之间架起桥梁，带动农业的企业化、集约化和产业化，减少了农业的自然风险和市场风险，较好地解决了农业比较效益低的问题，促进了农产品的增值，提高了农业的整体素质和效益。最后，加快了农村小城镇建设。乡镇企业的迅猛发展在推进农村工业化的同时，也大大推进了农村的城镇化，成为小城镇建设的基本依托。在乡镇企业的发展过程中，主要通过两种形式推动了小城镇的发展。①乡镇企业依托原有乡镇集中发展起来后，农村富余劳动力由农业转向工业，并出现了为工业生产和职工生活服务的第三产业，于是大量的农民转化为城镇居民，并不断聚居，形成了小城镇。②在很多地方，出现了许多同一行业的乡镇企业，于是开始出现专业市场。随着专业市场商品交易规模的不断扩大，带动了人口的集中和第三产业的发展，从而推动小城镇建设。实践证

明，乡镇企业发达的地方，小城镇发展也快。1978年，中国东、中、西部小城镇数量占全国总量的比重分别是32%、39%和29%，而现在则分别是43%、32%和25%。

## 乡镇企业发展的特点

### 一、乡镇企业发展机制

我国乡镇企业之所以能够在短时期内异军突起，并保持长盛不衰的发展势头，主要得益于乡镇企业宽松的发展环境和灵活的运营机制。这个机制来自于市场，乡镇企业的一切包括资金、技术、人才、原料、设备、产品等都是靠市场调节的。过去在高度集中的计划经济体制和人民公社组织体制下出现的“社队企业”的产、供、销等依靠市场机制解决。改革开放以来，国家在政策上给予了必要的扶持，对促进乡镇企业的发展起了很大的作用，但乡镇企业的崛起主要是靠自身的活力和农民的自力更生、艰苦奋斗的精神以及劳动力价格低的优势创造出来的，形成“自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束”的机制，具有很强的生命力，这是乡镇企业能够在各种风险中经受考验、战胜困难的力量源泉。

#### 1. 乡镇企业是面向市场自行发展起来的

我国早期的乡镇企业虽然是在计划经济体制下产生的，但乡镇企业的大发展是在改革以后，尤其是在1984年以后，是在传统体制向社会主义市场经济体制转轨的过程中发展起来的。加之其本身被排斥在国有企业之外，乡镇企业发展很少享受国有企业按计划调配生产要素和产品销售待遇，而主要是靠市场调节其生产要素组织和产品销售活动的各个环节。可以说，乡镇企业的快速

发展,主要得益于它比国有企业更早地引入了市场机制。从发展实际看,市场对乡镇企业发展起到了巨大的导向作用。

第一,市场对乡镇企业的投资和经营决策起决定性作用。在产业选择上,投资少、见效快、回报率高、有一定资源优势、产品市场需求旺盛的项目发展较多,如建材、冶金、酿酒、服装、纺织、化工等行业。

第二,乡镇企业生产要素的来源主要是通过市场渠道。资金、土地、技术、劳动力、原材料是企业发展必不可少的生产要素。在传统的计划经济体制下,对于国有企业而言,生产要素的配置完全由计划手段实现。而乡镇企业从一开始就基本以市场化方式发展。例如在资金上,企业自筹和向银行贷款是乡镇企业固定资产投资的来源,主管部门和财政扶持资金很少。从原材料看,乡镇企业的原材料来源对市场的依赖性更强。主要通过市场自行采购、与城市企业协作联营和“三来一补”方式获得,其中以市场采购为主。从地域来看,乡镇企业大都位于本乡本土,用地方式曾是以行政划拨为主或者以低偿无限期使用为主,曾一度带来乡镇企业用地膨胀。为此,近几年积极推行土地有偿使用制度,使乡镇企业通过购买、租赁等方式获得土地,合理使用土地。从劳动力看,有些乡镇企业虽然在招工用工时受政府的影响,但一般而言主要是根据自身需要进行选择。乡镇企业就业普遍存在职工与企业的双向选择机制。从技术力量看,乡镇企业由于自身人才贫乏,也不能指望国家分配人才,所以多数企业的技术人才是通过高薪、重奖、高福利等市场杠杆招聘引进的。

第三,乡镇企业的产品销售主要是市场渠道。乡镇

企业之所以能异军突起，同乡镇企业针对计划经济体制下形成的市场空隙，率先走市场化的促销道路密切相关。乡镇企业在开拓市场方面机制灵活，办法多种多样。主要有：一是固定营销人员与临时营销人员相结合，建立多层次的营销队伍；二是重奖，让营销人员的收入比普通职工高数倍；三是允许营销人员根据其销售额提取一定的业务费用；四是见缝插针，充分利用各种手段进行竞争。

## 2. 乡镇企业自主决策、经营灵活、富有活力

目前我国乡镇企业中以私营企业为数最多，现有集体企业虽然产权关系尚未完全理顺，但毕竟与国有企业相比相对清晰，而县城有相当一部分集体企业在所有制上是有名无实的，有些纯粹是为戴“红帽子”，因此乡镇企业的内部制度和运转机制相对健全。企业在经营管理上表现出很大的灵活性、实用性和高效率，经营者能够根据市场及时做出各种决策。企业内部机构设置和人员配备，也是根据实际需要而定，没有人员编制约束和招工指标的限制，干部能上能下，职工能进能出，在用工制度方面，多种用工形式并存，一般有合同工、临时工和聘用工，非生产性人员少而精。职工干得好就留，干不好就回家。企业可以选择职工，职工也可以选择企业。在分配制度方面，除乡镇集体企业负责人的工资标准由乡镇政府确定外，其余乡镇企业职工工资一般都由企业自己确定，多数与生产和效益挂钩，如按销售额提成或实行计件工资，工资水平按贡献大小并随企业盈利状况而浮动，报酬能高能低，职工收入拉开了一定档次，多劳多得，注重效益，遵循效率优先的原则，充分调动了职工积极性。



3. 乡镇企业是在间接管理的宽松环境下成长起来的

目前我国从上到下普遍设置有乡镇企业主管部门（乡镇企业局或乡镇企业经委）。由于这些职能部门建立得较晚，而其管理的对象又是不同于国有企业的乡镇企业，因此在管理方式和管理手段上吸取了计划体制下管理国有企业的教训，对乡镇企业主要实行间接管理，通过调整政策、编制规划、协调关系、提供信息、组织交流等手段推动乡镇企业的发展。从面上看，国家、省、市级乡镇企业管理机构主要负责宏观调控，包括产业导向、行业发展规划、政策研究制定、企业业绩评定、统计管理以及贯彻落实乡镇企业发展目标和政策。其特点是不直接参与企业的经营活动，也不下达生产计划和任务指标，它所进行的各种管理活动一般对乡镇企业行为不产生绝对的约束力，尤其是对企业的微观行为一般不具约束力。所以乡镇企业的管理环境是宽松的，这为乡镇企业实现灵活的经营机制创造了条件。

## 二、乡镇企业发展的基本特征

考察乡镇企业的崛起和发展，必然要涉及到如何认识和把握乡镇企业基本特征的问题。这可以从多种角度来认识和把握。与近代中国的乡村工业、近现代国外的乡村工业相比，我国乡镇企业有其独特之处。

(1) 结构特征。乡镇企业的产业分布非常宽，各种产业都有。从企业产值和职工人数的构成看，工业所占比重最大，农业所占比重最小。在 1978 年至 1996 年的 18 年间，乡镇企业中的农业比重和工业比重都呈现下降趋势，而建筑业、运输业以及其他行业的比重越来越高。这说明了两个问题：第一，乡镇企业中既包括农业又包括各种非农产业，不能按产业属性界定乡镇企业；第二，

乡镇企业的产业结构变化趋势符合工业化的一般规律，即第三产业比重会越来越高。

(2) 规模特征。乡镇企业中不乏规模较大的，如广东的科龙集团、江苏的春兰集团。但总体而言，乡镇企业是超小规模经营（见表 11-3）。2001 年，平均每个乡镇企业只有 6.2 个职工，创增加值 13.2 万元。农业、工业和建筑业乡镇企业的平均规模高于全部乡镇企业的平均规模，而交通运输、商品流通等行业的平均规模接近于个体经营。事实上，乡镇企业的统计范围包括农村个体工商户，并非严格意义上的企业。即使调整统计口径，把个体工商户剔除出去，乡镇企业的平均规模仍然很小。

(3) 布局特征，由于乡镇企业是在二元社会经济结构和体制的夹缝中生成的，其区域布局呈现高度分散化的特征。形象地说，是“村村点火，户户冒烟”。据 1992 年的资料，乡镇企业位于县城镇的仅 1%，位于建制镇和集镇的占 7%，其余 92% 分布在自然村。近年政府对乡镇企业布局过分分散的问题给予高度关注，提供乡镇企业相对集中连片发展，与小城镇建设相结合。但是，迄今为止，乡镇企业布局分散的特征并没有根本改变。

(4) 社区特征，乡镇企业与农村社区有千丝万缕的联系。乡镇企业的起始资本和相当一部分资本积累来源于社区母体。乡镇企业开办后，经常需要社区直接的物质支持和其他资助。乡镇企业离不开社区为其谋取发展的条件，如土地、银行贷款、减免税收，等等。社区承担了对乡镇企业职工的社会保障职能（如分配耕地），使乡镇企业的低工资优势得以保持。乡镇企业产权结构具有社区封闭性，企业产权折股量化到人的社区，多数规定股权的分配和转让只能在社区成员内部进行。反过来，

乡镇企业对社区的公共福利和基本建设承担义务，对农业进行“反哺”。

### 三、基本模式

各地乡镇企业发展的外部环境、内部因素等条件不尽相同，就其发展过程来看，乡镇企业在起步方式、结构特征、运行机制等方面也存在差异，因此，形成了多种模式。为人们所熟知的乡镇企业发展模式，有“苏南模式”、“耿车模式”、“阜阳模式”、“温州模式”、“晋江模式”、“珠江模式”、“窦店模式”。这里，我们将分别列举“苏南模式”、“温州模式”、和“耿车模式”以及“珠江模式”分别论述其主要特征。

需要说明的是，乡镇企业发展模式这一范畴，是对乡镇企业发展过程中所形成的具有某种鲜明特征和区域代表性及相对稳定性的经济关系和经济运行机制的理论概括。其中的“模式”与“范式”和“样板”不同，它不能照搬，只是根据各自条件、处于不同发展层次的农村经济加以借鉴。因此，可以说，研究乡镇企业发展模式的意義，就在于从各自的具体情况出发，借鉴各种“模式”之优点，发挥本地的优势，制定自己的发展战略，以利于收到预期的效果。

#### 1. 苏南模式

苏南模式的典型地区是江苏南部的苏州、无锡、常州三市的农村地区。这里乡镇企业起步早，发展快，成为我国乡镇企业最为发达的地区之一。苏南地区的乡镇企业不仅是农村经济的主宰，在地区经济中也占有重要地位。在全区工业生产中，70年代乡镇企业“三分天下有其一”，80年代初是“半壁江山”，如今已是“三分天下有其二”。苏南模式具有如下特点：①在所有制形

式上，苏南地区乡镇企业以乡村两级集体企业为主。虽然这一地区的乡镇企业也是多种多样，但从总体看，乡（镇）村两级集体企业的比重占绝对优势。②在经营形式上，苏南乡镇企业实行的是多种形式的承包责任制。③在苏南乡镇企业中，工业居于主体地位，又以非农副产品加工为主。④苏南乡镇企业的技术结构及其变迁，70年代主要是依靠农村的能工巧匠，以手工工具和自造设备进行粗加工和简单加工；80年代转向利用城市的初级技术，引进城市转移或淘汰的机械设备，发挥退休技术革新人员的作用；90年代苏南乡镇企业由中低级技术革新向中高级技术转变。⑤苏南乡镇企业是依托周边城市发展起来的。苏南邻接我国最大的城市上海，无锡、苏州、常州也是这一地区的明星城市。苏南乡镇企业依托城市，依托大工业，依托科研单位，技术和经营管理有较高的起点。一些乡镇企业与城市企业结成多种形式的企业群体和企业集团，一些乡镇企业与科研单位结合成“科研—生产”联合体。“借脑袋发财”，城乡经济相互渗透，成为苏南乡镇企业的一个显著特色。⑥苏南乡镇企业与农村社区关系密切。苏南乡镇企业的原始资本来自农业，劳动力来自农业，所有者是社区农民，企业建在社区农村。社区政府积极参与乡镇企业的发展，反过来乡镇企业作为农村集体经济的一部分，对本社区的农业生产发挥较大的反哺作用。苏南乡镇企业的这一特征被费孝通先生概括为“草根工业”。

综上，苏南模式的基本特征是，置身于经济较为发达的地区，立足农村，依托城市，以集体所有为主，发展加工业，与社区关系密切。

## 2. 温州模式

温州模式是与苏南模式相对的另一类型。1985年5月12日,《解放军日报》以“乡镇工业看苏南,家庭工业看浙南,温州33万人从事家庭工业”为题,报道了温州家庭工业的发展情况,首次提出了“温州模式”。温州模式具有以下几方面的特点:①家庭工业占主体地位。温州的乡镇企业主要由4种形式构成:家庭个体经营,联户经营(包括合伙经营),大户经营和挂靠集体经营。其中,家庭个体经营占绝大多数。②温州家庭工业生产规模小,设备简单,以生产低价值的小商品生产为主,具有鲜明的轻工业结构特征。温州家庭工业的原料大多是废弃品和边角碎料,成本低廉。生产的专业性很强,往往是一户一品或多户一品。技术层次低,易学,易做,易普及。虽然与现代化大工业无法相比,但它适应了市场的需求,因而取得了成功。③市场流通是温州模式的重要特征。温州乡镇工业完全依赖市场调节,产品依靠个体推销。在温州乡镇工业的发展过程中,专业市场具有十分重要的作用。④温州乡镇企业不仅与农业联系不紧密,与地方经济结构和城市工业的联系也不紧密,独自一体,自成风格。⑤自建小城镇为依托。温州乡镇工业的兴起和发展伴随着小城镇建设,农民集资建镇,成为这里农村工业化和农村城市化的一道风景线。例如,苍南县龙镇的“中国农民第一城”,在全国知名。⑥从某种意义上说,温州农村家庭工业是“能人经济”。在温州农村家庭工业发展中,一大批懂技术、善经营、敢冒险、具有开拓精神的农村能人和农民企业家起着关键作用。

上述温州模式的主要特征,概括起来就是:以家庭工业为主要形式,以日用小商品生产为主导产业,以小

城镇为依托,充分运用市场机制来推动乡镇企业的发展。

### 3. 耿车模式

耿车模式以江苏省宿迁县耿车乡发展乡镇企业的类型而得名,它综合了苏南和温州模式的某些特点,成为经济比较落后的农业地区发展乡镇企业的一种模式。但是,耿车模式不是苏南模式和温州模式的简单相加,而具有自身的鲜明特点:①多种所有制形式并存。在耿车模式中,乡、村、联户、单户4个层次办企业,当地称此为“四轮齐转”。集体经济与个体经济并存和发展,形成了以个体经济为主的复合所有制结构。②经营方式与生产力水平相匹配。耿车的乡镇企业有不同的层次:一是“大的集中上水平”,即有一批技术水平高、规模较大、经济效益好的乡村集体所有制企业为骨干企业;二“小的分散进家庭”,即借鉴温州模式经验,鼓励农民以家庭企业形式发展农村工业;三是“大轮带着小轮飞,小轮推着大轮转”,即家庭、联户企业与乡镇企业结合,合理分工,互为补充,互相服务,协调发展。③形成了以初加工为主、多业并举的产业结构。耿车乡镇企业充分利用本地资源,工、商、建、运、服五业并举,以工业为主。工业主要集中于开发利用本地农副产品资源和矿产资源,形成初级产品加工型产业结构。④以户为主体的工农结合与利益互补。耿车的农户一般为兼业户,“三个月种田,八个月挣钱,一个月过年”,形成了一种特殊的“以工补农”、“以工建农”自我调节机制。⑤横向联合发展乡镇企业。耿车位于淮北经济不发达的农业地区,当地城市的经济技术辐射能量弱,发展乡镇企业的内外环境相对不利。耿车的乡镇企业积极参与跨地区、跨行业、跨所有制的联合,从远距离吸收大

城市的经济技术辐射。

#### 4. 珠江模式

珠江模式主要指广东省珠江三角洲等一些沿海地区，利用毗邻港澳台的地理位置优势和特殊优惠政策，招商引资，发展“三来一补”外向型企业。外向型企业以与港澳台合资合作企业为主，外资占总投资的比重大，其经营以外资为主。社区集体主要是出租厂房铺面，收取工缴费，进行物业管理。形象地说，社区集体只是扮演“地主”的角色，收取地租。进入 90 年代以后，随着优惠政策的减少，外商投资力度减弱，大量“三来一补”企业内迁，造成社区内厂房大量闲置。这类企业的产业结构特征与苏南模式没有太大的差别，即以第二产业为主，工业结构轻型化主要集中于轻工产品、服装、食品、工艺品、纺织品等劳动密集型的产品，机械、化工等高科技含量产品的比重仍然轻微。形成这种以轻工业为主的工业结构既与广州本地自然资源禀赋不足有关，也与大量港澳资金投入的高度市场化指向联系。

### 乡镇企业改革和发展

近年来，乡镇企业发展势头趋缓，主要表现：一是发展速度持续下降。从“八五”后期开始，乡镇企业发展速度开始下降：总产值增长速度不断下降。1996～2000 年，增长速度分别为 21%、18%、13%、10%、7.12%；  
利税增长速度也大幅度下降。增长速度从 1996 年的 17.8% 降至 2000 年 1.1%；利用外资也逐年减少。二是经营困难，亏损面加大，亏损额增加。1998 年全国 106.6 万个集体企业中，亏损企业就有 7 万家，亏损面为 6.7%，

与上年持平；1998 年户均亏损额 26.06 万元，比上年户均亏损 24.31 万元，上升 7.2%。这说明亏损程度加重，而且有愈演愈烈之势。三是吸纳劳动力的能力下降。进入“九五”时期，乡镇企业新安排的就业人数的能力下降，1996-1998 年，全国乡镇企业职工人数分别为 13508 万人、13050 万人和 12830 万人，连续 3 年呈下降趋势；其中，全国集体企业 1998 年共安置就业职工 4829 万人，比上年减少 498 万人，下降了 9.35%。乡镇企业发展还存在不少问题。

### 一、产权模糊，政企不分

乡镇企业包括乡（镇）办、村办、农民股份合作和个体以及中外合资企业合作经营的各种类型的企业。对这些企业而言，在创办和发展初期，基层政府不仅是乡镇企业的主要投资者，而且还利用其权力为企业提供了各种有形无形的服务，如资源调配、企业权益的保护、与其他主管部门（工商、税收、海关、动植物检疫等）关系协调等。同社区行政组织的紧密关系，一是可以节约乡镇企业参与市场竞争的交易成本，减少了创办和经营中的困难；二是使乡镇企业可以获得许多非货币化资本（如廉价土地、低厂房租金等）与制度性货币市场上的低价资本（如低息贷款、税收优惠等），但作为一种交易，乡镇企业是以在一定程度上承担社区目标以及割让一部分企业净收益和产权为代价的。

由此而形成的乡镇企业的产权制度具有如下的特点：企业资产属乡村社区集体所有；有明显的地域性；由乡村党政负责人作为集体的代表支配其资产，收益归乡村财政，分配由乡村干部决定。这种产权制度在乡镇企业成长初期无疑起到了保护和推动作用。但随着乡镇



企业数量和规模的扩大，由此衍生出的矛盾和问题越来越突出：①企业产权模糊，不利于使企业与乡村政府关系制度化。绝大多数企业变成了名为社区劳动群众所有，实为乡村行政部门附属的“小全民”，国有企业的一些弊端开始在这些乡镇企业中出现。②是政企不分。社区所有乡镇企业在很大程度上以社区社会福利、扩大就业、政府财政能力扩张为目标，有时甚至政府官员的个人目标都由此而叠加为企业目标。在这种背景下，乡镇企业的积累和技术改革势必受到影响。更为重要的是，乡镇企业很难真正成为独立经济主体为其行为承担责任，也不具有真正的权力来保护正当利益，从而弱化了企业内部的激励机制。③社区所有，政企不分难以使企业经营管理规范化，不利于企业建立现代企业制度；或按国际惯例经营，实现与世界市场的对接。④企业的社区所有制壁垒严重阻碍了生产要素和资产存量的跨社区流动，这既不利于生产性资源在更广阔的空间更合理的配置，也容易导致要素价格的畸形，使一些企业过早地出现了资本代替劳动的倾向。当前关于乡镇企业的研究证实，经济发展水平的差异并没有在企业集中度方面体现出明显的差别，而产权清晰与否却导致了不同地区向城镇集中程度的差异，产权越清晰，越能向城镇集中。

## 二、乡镇企业布局分散

1995年，全国乡镇企业发展到2203万个，其中80%左右分布在广大农村的自然村落，12%分布在集镇，7%在建制镇，只有1%在县以上城市。可见，99%的乡镇企业分布在乡镇和驻地，以村分布的最多。造成乡镇企业分散布局的主要原因有三方面：①乡镇企业的社区属性。我国大部分地区乡镇企业发展的最初动力来自就业压力

和提高本社区收入水平的迫切要求。同时，社区政府往往成为主要领导组织者，为便于管理，保证“离土不离乡”实现劳动力的产业转移，大部分乡镇企业局限在本乡甚至本村的范围内发展。②乡镇企业的发展水平。乡镇企业是我国乡村工业化的初期产物，总的发展水平较低。作为硬件部分的固定资产往往成为企业的核心，而对人员和信息等软件部分未能充分重视。由于固定资产的搬迁费用高，对发展不久的乡镇企业来说，负担搬迁费用势必会影响其发展，因此，乡镇企业没有搬迁集中的能力也没有自发的要求。③现行的乡村土地制度。我国宪法规定，农村土地归集体所有。实际执行当中，村集体成为乡村土地所有者，在乡村工业化过程中，土地成为资本，这就决定了乡镇企业对集体的依赖关系。

### 三、乡镇企业产业结构调整面临重大挑战

在市场条件下，尤其是在“短缺经济”已经结束，买方市场已经形成的环境条件下，一个企业产业方向是否对头，产业结构是否合理，产品是否适销对路，质量、档次是否能被市场和消费者接受，决定着它的生存和发展空间、命运及前途。我国的乡镇企业是在原有计划经济体制和新的市场经济的夹缝中诞生和成长的，是源于“短缺经济”条件下的城市工业的微缩复制和简单转移，大多利用城市大中企业淘汰下来的技术设备，生产着原有的同类产品，使之与城市工业具有先天性的结构相同，主要是靠劳动力成本低廉和营销灵活的优势进入并占领部分城乡市场，弥补当时市场上的商品短缺或不足。随着经济的发展和改革的不断深入，乡镇企业产业结构发生了一定的变化，逐步向着适应市场经济的方向调整和发展。但产业结构并未得以根本性的改变，结构

性矛盾仍比较突出。结构性矛盾成为制约乡镇企业发展的主要因素。

结构性矛盾的主要表现：一是乡镇企业与城市工业结构仍然高度同构，几乎城市工业生产的所有产品乡镇企业都在模仿和生产，并占有产品总量的较大份额；二是乡镇企业自身的结构雷同现象严重。不同省市、不同地区、甚至不同乡镇的乡镇企业，产业布局、产业结构严重雷同。有的一个乡镇里同时建立了几个甚至十几个产品完全相同的企业，高度重复，造成相当多的企业开工不足，产销率下降，产品积压、资源浪费和投资效益的损失，加剧了企业的无序竞争；三是乡镇企业数量多、规模小、过度分散、经营粗放。目前，全国乡镇企业已逾 2000 万个，从业人员近 1.3 亿人，但平均每个企业不足 7 人，固定资产不足 10 万元。规模效益、抗风险能力、竞争能力较差；四是乡镇企业底子薄，基础差，资金不足，科技投入少，人员素质不高，产品科技含量低，深加工、高附加值、高质量产品较少；第三产业比重偏低，很不发达。发达国家第三产业占 60% 以上，我国还不到 30%。难以适应当前安置农村富余劳动力，建设小城镇，实现农村工业化的需要。

#### 四、乡镇企业整体素质低

我国乡镇企业大多数的生产设备落后，1995 年乡镇企业所增加的固定资产中有 1/3 左右是二手设备，许多地方是七八十年代的水平，相当一部分还是五六十年代的标准。乡镇企业人员素质较低，1995 年，国有企业专业技术人员占职工总人数的 17.5%，而乡镇企业专业技术人员占职工总人数的 3.1%，中级以上专业技术人员更少。1995 年，乡镇企业管理人员大都是农民出身的乡村

干部，学历仅是小学或初中。乡镇企业技术设备差、产品质量差、产品科技含量低，其表现是：资源型、粗加工、初加工产品多，精深加工产品少；中低档产品多，高档产品少；科技含量低，附加值低的产品多，高科技、附加值高的产品少。由于乡镇企业人员素质低，管理水平提高较慢，一些企业甚至不能建立正规的财务管理制度。在全国两千多万户乡镇企业中，ISO9000 标准的只有 1000 多家，绝对数和比例均显著低于国有企业，在激烈的市场竞争形势下，管理不善必然带来亏损，造成许多乡镇企业开开停停，成为“开关厂”，无法持续发展。1995 年，仅乡镇企业亏损户就达到 8 万多个，亏损额达 168 亿元。

近年来，乡镇企业中已涌现出一批技术装备好、管理水平高的大中型企业，但其比例不足 1%，大部分乡镇企业都不同程度地存在整体素质低的问题，尤其是在中、西部的传统农产区和少数民族地区，乡镇企业素质已关系到企业的生死存亡。技术装备差、管理素质低，归根到底是缺少资金和人才，相比之下，人的素质成为决定因素。加大投入、解放思想、招贤纳士、任人唯才是根本的解决方法。

## **未来乡镇企业发展**

1996 年以来，乡镇企业进入平缓发展状态，今后也不可能再出现 1984~1988 年和 1991~1995 年那样的超高速发展时期，主要是因为不再会有当时那样的发展社会和特殊环境。今后，乡镇企业 即使保持平缓发展状态，也必须解决一系列问题。

## 一、产权制度

产权制度改革这道门槛非迈不可。在国有企业受国家计划控制较严厉的时候，乡镇企业具有明显的体制优势，即乡镇企业的产权关系相对比较明晰，所有者对企业经营绩效比较关心，对经营者有较强的激励与约束。但是，随着“三资”企业的增多和国有企业改革的深入，乡镇企业的体制优势正在逐步丧失。这势必影响到乡镇企业市场竞争力的提高。乡镇企业，尤其是乡村集体企业，必须过产权制度改革这一关，通过产权制度改革塑造新的市场竞争主体。

目前，正在推进的乡村集体企业的股份合作制改革，这是一种既考虑到了政治上的可接受性，又兼顾到了市场经济一般要求的制度安排，充分体现了中国人办事的中庸之道。股份合作制之所以在政治上是可接受的，在于这种产权结构中有一部分是集体所有，而且持股者具有同等的决策权，所持股份只是分红的一种依据，股份不能转让、抵押、继承，这避免了私有化的嫌疑。股份合作制又在一定程度上将企业产权明确到具体个人的头上，改善了企业权力结构，增强了所有者对企业经营的监督。正由于股份合作制是传统意识形态与现代市场经济之间的折中产物，因而具有很强的过渡性。随着人们思想的进一步解放，股份合作制的具体内容会逐步变化。如企业产权中人格化部分所占比重会上升，持股者对所持股份的处置权会增强，以至股份可以转让、抵押和继承，持股者将不再局限于本企业或本社区，而是面向全社会。在目前的股份合作制改革和今后的股份合作制演变过程中，有几个问题需要给予关注：一是集体股权问题。乡或村如果对改制后的企业实行控股或持股，就应

有人或者组织真正代表乡或村的利益对这部分股份进行管理。而且这种管理应是一种纯粹的资产管理，不能继续保持过去那种乡、村对企业的行政干预。有的地方成立集体资产经营管理公司，由专业人员对乡或村在各企业所持的股份进行统一管理，这是一个很好的经验。二是企业权力结构问题。企业改制不能追求形式，应注重改善企业权力结构，通过产权纽带，增强所有者对企业的关注程度，增强经营管理者 and 职工对企业的责任心与忠诚之心。

## 二、调整产业结构

在乡镇企业发展面临的制度环境和市场环境已发生根本性变化的情况下，乡镇企业为适应国内国际市场竞争，在对策上面临着两种选择：一种是增加资本投入以加速技术的更新换代，在短期内迅速消除自己的技术劣势，以求新的发展。采取这样的办法无疑会增强乡镇企业的生存能力和市场竞争力，使乡镇企业有可能在技术水平相当的基础上同城市大工业展开公平竞争。但是，从宏观格局分析，这种选择会导致农村工业与城市工业在同一市场空间发生正面冲突，无疑会增加双方的竞争压力，使本来十分稀缺的原材料供给不足问题更加严重，而同类产品之间竞争必然导致两败俱伤，最终影响产业发育和成长。尤其是在 WTO 冲击下，这一选择并不是最佳。但是，上述结论并不包括那些直接面对国内市场已实现了集约化、规模化的乡镇企业。这些乡镇企业则应该以全球化和高科技化为背景，通过大力增强企业的科研开发能力，技术发行和技术引进能力，创立具有自己知识产权的名牌产品，跻身于现代企业行列。另一种是保留农村工业区别于城市工业的技术特征和体制特征，

向不同的市场空间进军，同城市工业有所侧重，让不同的企业在这种错位竞争中都得到发展，这对大多数乡镇企业来说是最佳的选择。

结合我国经济发展实际，并从我国国民经济全局来考虑，今后我国乡镇企业结构调整的主要方向是：

### 1. 大力发展农产品加工业，把其作为乡镇企业的优势产业

农产品加工业是指对农业部门（包括农林牧渔）提供的初级产品和中间产品进行加工的工业部门。根据联合国国际工业分类标准，农产品加工业划分为以下五类：食品、饮料和烟草加工；纺织、服装和皮革工业；木材和木材产品加工制造；纸张和纸产品加工、印刷和出版；橡胶产品加工。把农产品加工确定为我国乡镇企业发展的重点主要基于以下几点考虑：

（1）农产品加工与我国农村劳动力过剩和资本稀缺的资源禀赋条件相适应。能否扬长避短，使资源获得最大效率的运用是经济增长的重要条件。比较日本印度两国发展历程我们可以清楚地看到这一点。在 1880 年至第一次世界大战结束后的一段时期，日本工业采取了节省资本的创新，以充分利用劳动力丰富的优势。如 1889 年日本工业吸收的 19.50 万劳动力中，有 17.05 万是靠资本的创新吸收的，比重高达 87.4%。直到 1930 年资本与劳动投入比才有显著回升，从而使之摆脱“马尔萨斯陷阱”，实现农业现代化。而印度从工业化早期就偏重于节省劳动的创新，引入先进技术，强调大规模现代工业，结果使工业结构的资本密度迅速提高，最稀缺的资源被过度利用，而丰富的资源却得不到充分利用，这种资源配置不仅不利于工业化成功推进，相反会阻滞经济

进步，使发展付出很大的代价。从我国农村来看，资本不足劳动力丰富的特点更为明显，因此，我国乡镇企业优势产业的选择无疑应该选择劳动密集程度高的产业。

（2）农产品加工业对农业产业的带动效应强。我国农村人多地少，人地关系高度紧张，在入世条件下国家财政难以给农业以较大支持，城市工业也不太可能对农业以反哺。在这种情况下，农业和农村经济发展的惟一可行之路是，探索农村内部的工农协调发展。农产品及农产品加工业特性为这种协调发展提供了可能性。农产品具有最终产品和中间产品的特性，根据钱纳利和渡边经彦计算，农业与林业的前向连带度高达 0.72 和 0.31，说明其产品成为其他产业投入品的比率很高中国科学院农村发展研究所、国家统计局农村社会经济调查总队：《1999~2000 年：中国农村经济形势分析与预测》，社会科学文献出版社 2000 年版，第 90 页。。而农产品加工则具有较高的后向连带度，即其总产值中有很重比重的农业转移价值，如粮食加工业的后向连带度为 0.89，食品加工业为 0.61，服装和日用品为 0.69，木材及其制品业为 0.61，纺织为 0.69，皮革及其制品业为 0.66，均高于其他产业。此外农产品加工业还是前向和后向两种连带效应结合程度很高的产业，如粮食加工业两种连带效应的结合频率为 67%，纺织业为 62%。通过农产品加工的产业关联，不仅可以在农村非农化和劳动力转移过程中不降低农业的地位，反而通过这种产业连带效应提高农业的产业地位，给农业以补偿，使农业有条件相应于非农产业对农产品和劳动力的需求提高劳动生产率。

（3）农产品加工业未来发展空间较大。农产品加工尤其是食品工业在我国具有很大的发展潜力。专家预计，



到 2020 年中国的食品工业和农业的产业比例将达到 1 : 1。食品工业的产值可达到 3 万亿元，食品工业将成为名副其实的第一大产业。农产品加工的巨大潜力来源于三个方面：一是目前我国农产品加工业还处于初级阶段，农产品加工转化率还很低，1997 年我国农产品加工工业产值与农业产值之比仅为 0.79 : 1，其中东部地区为 1.05 : 1，中部地区为 0.58 : 1，西部地区只有 0.44 : 1。在发达国家农产品加工业产值一般相当于农业产值的 3~4 倍，这说明中国农产品加工业与发达国家相比还存在着巨大差距，但同时说明中国农产品加工业还有较大的增长潜力和发展空间。二是未来的需求巨大，随着收入提高及消费结构的变化，居民对农产品加工制品需求日趋多样化。三是政策的支持，国家“九五”计划和 2010 年远景规划中明确强调加强农产品生产基地建设工程，而且将农产品加工业作为引进外资优先领域，放在外商投资目录中的第一类。1998 年召开的中共十五届三中全会及其所做出的决定也指出：重点围绕农副产品加工和发展优势产品，调整、提高农村工业；乡镇企业要适应农业产业化经营的需求，着重发展农副产品加工业务、储藏、保鲜、运销业。以上政策将对今后中国农产品加工业的发展起到重要推动作用。

(4) 农产品加工业的滞后已限制了农业结构调整及国际竞争力的实现，如我国油料糖料在国际市场上是有一定竞争力的，国内外市场需求也大，但油脂、食品加工水平差，结果使最终产品油脂、食糖缺乏竞争力，并导致油料糖料生产优势得不到发挥。因而以农产品加工业为今后相当长时期乡镇企业的优势产业符合我国经济发展现实。

## 2. 发展农村第三产业

与农村工业的发展相比较，当前我国农村非农产业结构中第三产业发展相对滞后。随着第二产业的相应发展，农村产业结构转换正在呼唤农村第三产业的发展，这也是农村产业结构合理化和高度化的必然趋势。首先，第三产业相对来说具有技术需求不高、资本投入不多的特点，因而对于资金不足技术素质较差的乡镇企业来说，是最适宜发展的；其次，与第二产业相比较，第三产业还具有劳动密集度较高的特点，据统计，同量资金投入第三产业所创造的就业岗位是第二产业的 3 ~ 4 倍，1994 年第二产业投资 4914.3 亿元，净增加就业岗位 444 万个，第三产业投资 4433.7 亿元，净增加就业岗位 1386 万个，相当于第二产业吸纳人数的 3.48 倍。因而对于我国这样一个人口众多的国家来说，加快发展农村第三产业更具有特殊意义；第三，加快农村第三产业的发展，还将有利于缓解乡镇企业与城市工业争夺稀缺能源和原材料的矛盾，从而发挥乡镇企业的比较优势，提高经济效益；第四，第三产业相对来说耗能较低，对生态环境危害程度较小，所以大力促进第三产业的发展，应该是本世纪我国乡镇企业调整的一个重要内容。目前，第三产业发展重点一是农村急需发展的第三产业如科技服务，技术信息咨询、金融保险；二是开发农村房地产和旅游等新兴产业；三是建设好农产品批发市场，积极开拓农村资金和劳动力等要素市场。

## 3. 大力促进出口，积极开拓国际市场

国际经验表明，抓住时机，参与国际分工，实施外向型发展性战略，是后起的发展中国家经济起飞的一个重要的途径。目前，中国乡镇企业大力发展外向型经济，

积极开拓国际市场，既有一定的客观物质条件，也存在良好的外部机遇。首先，近 20 年来，中国的一批乡镇企业，尤其是东南沿海的一批乡镇企业，已经参加到国际分工和国际交换中，出口取得明显成绩。1998 年乡镇企业的出口交货值达到全国出口交货的  $1/3$  以上。其次，在 WTO 框架下，地区和国际贸易的环境比改革开放以来的任何时候，都更适合中国出口产业的发展。乡镇企业凭借其所具有的产品结构易于调整，工资成本低、机制灵活将在新的环境中更有出色的发展。因此，应把实施外向型发展战略作为乡镇企业发展的一项重要内容，国家提供乡镇企业对外发展的制度性条件：①赋予企业自营外贸进出口权，允许其参加出口配额招标；②完善出口退税和出口信贷支持政策；③建立中小企业出口扶持体系，帮助中小企业开拓国际市场。

### 三、乡镇企业要加快和扩大对外经济技术合作，加快国际化经营步伐

企业国际化经营是一个较为宽泛的概念，它一般指企业把自己置于世界经济范围之内，实行面向世界的经营战略，运用适应国际惯例和规范的经营方式。入世后，这一问题更加紧迫。

#### 1. 大力吸引外资

吸引外资，必须有一个好的投资环境。落实到一个个具体的局部或企业时，就需要一个好的小投资环境或合作环境。乡镇企业由于地理位置的限制，大多数乡镇企业的交通、通讯条件并不理想，管理的水平也相对较低，因此，能否形成一个吸引外资的小环境，是决定乡镇企业外向型发展能否成功的关键。在这一点上，县级政府和乡镇政府应该负有更重的责任。另一方面，乡镇企业

要加强与海外中小企业或投资者的合作。这是乡镇企业利用外资必须重视的一个方面，在外来投资者中有相当一部分是中小企业家或小额资本的投资者，这类投资一般具有周期短、技术难度低、产品批量小等特点，对中方合作者的资金、技术要求上也相对较低，非常适合刚刚开始进行对外经济合作的乡镇企业。而且这些项目也往往不在国家、特别是国有大中型企业对外经济合作的视野之内，乡镇企业反而具有很强的竞争力。

## 2. 逐步扩大海外投资，发展跨国经营

尽管从整体上看我国仍然是一个资金输入国家，但必须看到，我国经济的不平衡性必然形成资金分布的不平衡性。这种资金分布的不平衡性，也反映到乡镇企业的发展过程中。从总体看，我国乡镇企业发展的一个主要矛盾是资金不足，但也应该注意到，经过多年的发展和积累，一些发展程度比较高的乡镇企业，已具有相当程度的投资能力，而且已开始向海外投资。海外投资办企业与引进资金相比，存在一些优势，例如，到海外办企业的资金，相当部分是来源于国际金融市场，可以达到扩大利用外资的目的；到海外投资办企业可以充分利用世界各国经济的互补性，可以利用当地的资源、土地、生产设备、服务设施和人才技术，实现对国外资本和技术的间接利用；可以以较少的投入，直接获取国内短缺而又必需的资源、技术和管理经验，改善国内企业的生产条件，增加出口创汇能力；可以更为直接地占领国际市场；在掌握国际市场，尽快跟踪市场行情变化和技术发展动向等方面，其效益比引进资金更为明显。所以通过海外投资，利用国外资源弥补国内资源的不足，特别是充分利用国外资金、技术、设备和管理经验，带动产

品出口，建立乡镇企业与海外广泛联系和更为广阔的市场，实现乡镇企业与国际经济网的对接，是尽快提高乡镇企业素质的一条非常便捷的途径。乡镇企业的海外投资应该注意：投资方向可由小型项目起步，逐渐向大中型项目发展；注重技术、劳务等方面的投资、投资范围涉及面应广泛一些，资源开发、工程承包、劳务输出、饮食服务业等，都是乡镇企业易于进入的海外投资领域。

### 3. 乡镇企业要采取适应国际化经营的经营策略

企业发展国际化战略要求有相应的国际化经营策略，如在设计和营销产品时要有国外市场结构的详细信息；根据市场的要求具有相应的促销手段，并满足各国消费者售后服务的要求；由于国际贸易要跨国经营，企业不可避免的会遇到各种障碍，如法律、语言、文化传统等，应该尽可能地掌握有关国家的文化和社会背景知识。除此之外，还有几点应该引起乡镇企业重视：一是要利用合资挤进国际销售渠道。利用外资不仅仅是一个利用外国资金和技术问题，更重要的可以由此挤入世界销售网络之中。主要发达国家的销售渠道一般都由垄断企业所操纵，只有通过它们才能挤进国际销售渠道中去。同外国企业合资、分享利润是挤入其销售渠道的一个好办法。外资一般看好我国的巨大市场，对进入中国市场有很强的欲望，同时也会把世界市场销售渠道的信息带给我们，我们的乡镇企业则可以由此走向世界。二是要重视产品的广告宣传，重视商标，重视产品服务。商标是出口产品的形象和参加国际竞争的重要组成部分。过去乡镇企业在商标意识上非常淡薄，许多很好的地方名优产品，因为缺乏宣传，或者没有一个叫得响的商标，迟迟不能打开市场。乡镇企业只有立志打造自己的国际

化品牌，才能增强国际竞争力。三是要按照国际共同遵守的经济法规和惯例，规范企业的行为。目前国际经济法规和通行的经营办法是在长期国际活动中产生的，已经为从事国际经济活动的各方所共同遵守。例如知识产权的保护，我们不但要尽量避免侵犯国外企业和产品的知识产权，以防引起国际间的经济纠纷，而且还要注意保护自己的知识产权，保护自己的专利、商标等等。

#### 4. 重视外贸人才和国际企业经营管理人才的培养

在竞争日益激烈的国际市场上，企业经营活动涉及面广、业务性强，需要较高的管理和技术水平。国际市场的竞争归根结底是人才的竞争。在严峻的现实面前，乡镇企业要想进入国际市场，必须想尽办法搜罗人才，必须努力培养或聘请一大批技术业务过硬、懂外语、懂法律、懂经济、能适应市场变化的经营管理人才。培养或聘请一大批学有专长、勇于开拓和精通国际企业经营管理业务的人才，是我国乡镇企业发展跨国经营的基础条件。为此，乡镇企业的出路只有一条：创新用人机制，以新的用人机制吸引人才、留住人才、激发人才的创业冲动。首先，乡镇企业的经理层是乡镇企业的精英人才，在一定程度上主宰着乡镇企业的兴衰。乡镇企业家要把精英人才看做是与自己（物质资本所有者）地位对等的智力资本所有者，自己与精英人才之间不仅仅是雇佣、被雇佣关系，更是平等的出资与出智的资本者之间的合作关系。第二，用股票期权方式取代年薪制谋求出资者与出智者的“双赢”。从机制上有效地减少双方的短期行为，使精英人才与企业同命运，共荣辱。第三，授权是乡镇企业有效地留住精英人才的关键举措。乡镇企业家应该懂得当优秀人才晋升到一定程度上的企业管理岗

位时，相应的权力就成为他们必然的要求，能不能满足他们的“权欲”，授予相应的权利就成为一个关键砝码。乡镇企业家必须着力抓好企业的发展战略规划和人才培养，而把企业的经营权切实交给经理层。放手用人，让精英人才的自我价值在企业的经营管理中得以实现。第四，要重视人才的教育培训，建立人才的成长机制。当今是科技发展日新月异的时代，进行有效的教育培训，积极帮助人才进行自我完善是提升人才企业忠诚度的一项极为重要的工作。通过人才的能力提升让他们感觉到自我发展有奔头，有所贡献也有及时补充，从而更加忠诚于企业。第五，政府也要努力探索和构建乡镇企业经营管理者选拔使用的市场化服务框架，着力培育经理人市场，并迅速出台经理人市场运行规范，以保障经理人市场有序运行。

#### 四、加强企业管理，提高企业素质

全面提高乡镇企业的整体素质，必须从生产技术、管理水平和人员素质等方面入手，采取切实措施，注重生产效益。近年来，一些大的乡镇企业已开始重视科技投入。据有关部门统计，在我国转让专利中，约有 60% 左右被乡镇企业购买，1995 年，乡镇企业技术进步对产值的贡献率达到 45%，比 1990 年提高了 10 个百分点。

管理粗放、效益不高，一直是许多乡镇企业亟待解决的问题，要通过加强管理，降低物耗、能耗，提高质量和效益。一方面要借鉴国内外先进企业的经验，在骨干企业推行现代化管理方法；另一方面要及时总结实践成果，摸索适合乡镇企业不同阶段的管理方法。近几年，乡镇企业中涌现出一些效益很显著的管理方法，如以资金为中心的管理，以人为本的管理，成本控制法和“厂

内银行”等等。

## 乡镇企业的区域差异

改革开放为我国乡镇企业发展注入了活力，但由于各地基础条件不同、区域经济环境不同，尤其是受主观的和客观的两方面因素影响而致使改革开放程度不同，不同地域的发展程度差异很大。东部沿海地区，由于自然条件较好、经济基础较好，而且具有与国际市场对接的地缘优势，改革开放步伐较快，乡镇企业迅速发展起来。而中西部地区，尤其是西部地区，由于各方面条件较差，整个经济发育水平较低，乡镇企业发展相对缓慢。

### 一、东、中、西部地区乡镇企业数量与规模差异

2001年，全国668786万个乡镇企业中，东部地区有317423个，占47.46%，中部地区有282263个，占42.2%，西部地区有69100个，占10.33%；在全国3328万名乡镇企业职工中，东部地区有1936万人，占57.4%，中部地区有1124万人，占33.34%，西部地区有312万人，占9.26%；全国乡镇企业固定资产原值合计13514亿元，其中东部地区9643亿元，占71.35%，中部地区2936亿元，占21.72%，西部地区936亿元，占6.93%。（详见表11-4）。从企业单位数、职工人数、固定资产原值三个比较指标来看，东、中、西部地区之间企业单位数差异最小，职工人数差异较大，固定资产原值差异最大。这说明，东、中、西部地区之间乡镇企业发展差距，更多地体现在单个企业的规模上，而不是企业单位数量上。根据表12-4中的数据计算，东部地区平均每个乡镇



企业固定资产原值 17.8 万元,中部地区只有 6.7 万元,西部地区更少,为 5.4 万元;从平均每个职工拥有的固定资产原值来看,东部地区人均 2.1 万元,中西部地区人均 1.1 万元,说明东部地区乡镇企业资金密集水平较高,而中西部地区劳动密集度相对较高。

## 二、东、中西部地区乡镇企业经营指标差异

我国东、中、西部地区乡镇企业各项经营指标均有较大差异。在 2001 年各项经营指标中,全国乡镇企业增加值中,东部地区占 72.03%,中部地区占 23.01%,西部地区占 6.10%;在乡镇企业净利润总额中,东部地区占 71.75%,中部地区占 23.74%,西部地区占 4.65%;在乡镇企业实缴税金总额中,东部地区占 76.88%,中部地区占 17.27%,西部地区占 5.86%。详见表 11-5。与其他指标相比,西部地区乡镇企业纳税水平相对较高,中部地区乡镇企业净利润水平相对较高。东、中、西部地区之间乡镇企业经营指标的差异,主要与企业资产规模有关,另外还与企业经营水平与技术水平有关,而出口方面的巨大差异,则显然主要由地理条件优劣和对外开放水平差异所决定。

## 三、我国乡镇企业的东西合作

乡镇企业东西合作是我国加快中西部地区经济发展的一项重大战略举措。90 年代以来,我国经济发展的区域差距逐渐受到重视。早在 1992 年,国务院就在西安召开了“全国加快中西部地区乡镇企业发展经验交流会”,并下发《关于加快中西部地区乡镇企业发展的决定》,制定了一系列扶持中西部地区乡镇企业发展的政策,标志着国家把加快中西部地区乡镇企业发展摆上了重要议事日程。1993 年,国务院就提出要组织实施乡镇

企业东西合作示范工程的意见，1995 年国务院批准实施由农业部制定的具体方案《乡镇企业东西合作示范》。东西合作建立在东部与中西部地区乡镇企业之间相互需求的基础上，充分发挥各自的比较优势，在共同发展的基础上，加快中西部地区乡镇企业发展，东部沿海地区乡镇企业，经过二十几年的快速发展，已经形成较为雄厚的经济实力，拥有技术、信息、人才和管理等优势，但日益受到资源短缺的约束；中西部地区经济基础较差，在资金、技术、人才、管理等方面明显不足，缺乏开发能力，但拥有较丰富的自然资源和劳动力资源，开发潜力巨大。通过东西合作，促进东、中、西部地区优势互补，提高中西部地区乡镇企业的技术水平、管理水平和经济效益，变资源优势为经济优势，同时东部地区乡镇企业也以此突破资源束缚，寻求新的经济增长点，开拓提高经济效益的新路子。

乡镇企业东西合作对于协调和加快区域经济发展，特别是对广大中西部地区农村经济发展具有重要意义。首先，东西合作有利于提高我国乡镇企业的整体素质。东西合作不仅可以通过区域之间各种经济要素的有机结合提高整体经济效益，而且还可以通过跨区合作使乡镇企业发展突破区域局限，组建现代化企业集团，提高乡镇企业集约化、规模化水平，增强综合实力。其次，东西合作有利于解决中西部地区农村剩余劳动力转移问题。农村改革以来，农村劳动力转移成为我国经济生活中的主要难题。由于区域之间乡镇企业发展水平的差异，东、中、西部地区吸纳劳动力的能力不同，因此出现了跨区域流动的“民工潮”。目前东部地区乡镇企业吸纳农村剩余劳动力的能力已经大大减弱，但中西部地区劳

动力仍在向东部地区流动，在这种情况下，“民工潮”也带来一些社会稳定方面的问题。开展东西合作，吸引东部地区的经济力量到中西部地区开业办厂，有利于就地转移中西部地区农村剩余劳动力，不仅可以提高我国农村劳动力转移的总体水平，而且还减少了转移成本，也有利于社会稳定。最后，东西合作有利于推进农村工业化、城市化发展步伐。改革开放以后，东部地区农村工业化与城市化发展较快，而中西部地区发展较慢，其主要原因之一就在于乡镇企业发展上的差异。中西部地区农村人口占全国农村总人口的 60%，没有中西部地区的城市化就不会有全国的城市化。乡镇企业的东西合作，致力加快中西部地区乡镇企业发展，无疑将有效促进该地区农村工业化和城市化发展。

## **建立和完善农村市场体系**

就目前来看，当前我国农村市场蕴藏着巨大的潜力。要保持我国经济持续快速健康发展，离不开农村市场的开拓和健康发展。但是，农村市场的开拓又是一项十分复杂而又艰巨的任务，要把巨大的需求潜力变成有效需求，启动消费促进经济增长，必须采取综合的、多方面的对策和措施。

## **我国农村市场现状**

### **一、农村市场的含义**

市场有狭义和广义之分。狭义市场是指商品和劳务

交换的场所。广义市场是指商品交换关系的总和。我们这里讲的市场不单是商品和劳务交换的固定场所，而是商品交换关系的总和。市场作为各种交换关系的总和体现了商品经济条件下，人们在生产、交换、分配和消费中形成的各种经济关系。各种经济活动都通过市场来进行，商品经济就表现为市场经济。市场经济作为一种经济组织形式，包含丰富的内容，它是由市场主体、市场客体、市场构成、宏观调控、市场法规等要素构成的完整的统一体。这些构成要素在农村有其独特的表现形式。

（1）市场主体。市场交换活动是由人来进行的，离开了人的具体的生产活动和交换活动，市场就不复存在。人是从事经济活动的主体，自然也就是市场经济的主体。所以，市场主体就是从事市场交换和为了进行交换而进行生产的人和人的群体。农村市场主体当然是农民。农民作为农村市场的主体有其自身的特点，例如：居住分散，文化素质较低，在市场经济的开始阶段还不熟悉市场，不能熟练地掌握生产技术，生产不出质量好的产品占领市场，不善于根据正确的信号来安排自己的生产。因此，提高农民的科学文化素质，就成为农村市场主体建设的重要任务。

（2）市场客体。是指用于市场交换的指向物，即用于交换的物品和劳务。一种物品或劳务要成为市场交换的客体，必须具备以下几点特性：①它必须能够满足人的某种需要。②相交换的物品或劳务必需品具有不同的使用价值，能够分别满足交换双方的需要。③能够用于交换的必须是稀缺的经济物品。④相互交换的物品和劳务不仅要有不同的效用，而且还要有价值量的差别等等。现实农村市场客体存在的问题是显而易见的。上市的农

产品数量不足，质量不高；市场上技术人才不足，农村劳动力素质不高，并且大量流失等。显然，农村市场客体的发育也需要一个过程。

(3)市场构成。既然市场是商品交换关系的总和。它可以有固定场所，也可以不必有固定场所。因此，现代社会的市场构成是非常复杂的。从市场体系来看，有物质商品市场、服务市场、劳动力市场、资本市场等；从市场类型来看，有完全竞争市场、完全垄断市场、垄断竞争市场和寡头垄断市场；从市场结构来看，有区域市场、民族市场和国际市场。

经济理论和经济发展的实践证明，市场作为调节资源配置的基本手段具有较多的优点，但也存在一定的缺陷，这使它不能独自很好地完成资源配置的任务。因此，在现代社会里，宏观管理及市场法规也是市场经济的构成要素。农村市场经济体制的建设，离不开这两项重大的内容。农村市场体制的建设，离不开农村经济的发展，农村经济发展大体上要经历四个发展阶段：第一是传统农业经济阶段；第二是农业生产方式变革阶段；第三是工农商一体化阶段；第四是城乡融合一体化阶段。

按这四个阶段的划分，与之相适应，也可以把农村子市场划分为四个阶段。即：第一阶段，传统农业经济条件下的市场——农村集市，这包括奴隶社会和封建社会的漫长历史阶段，在这一阶段，我国城市市场要比农村市场发展得快。第二阶段，农村市场从传统的农村集市转为农产品商品市场（包括综合市场和专业市场），其中有农产品零售市场、批发市场、期货市场等。这时的农产品市场已经突破了本地区的狭隘界限，成为区域性，甚至全国性的市场。第三阶段，农工商一体化时期。在

这一阶段，农村市场发生了根本性变化，农村集市贸易被县城及县以上城市的农产品市场和超级市场所取代。第四阶段，城乡一体化阶段，城乡融为一体，农村和城市的概念随之消亡。在这一阶段，农业不再只是谋生的手段，其保护生态平衡、美化环境的作用越来越突出。我国农村所处的历史阶段，正处在第二阶段，我们正在为发育市场和形成市场体系的任务而努力。

## 二、现阶段农村市场的现状与潜力分析

我国现阶段的农村市场，是社会主义初级阶段市场经济的组成部分。它的发育、发展必然带有社会主义初级阶段经济和社会发展所具有的特征。因此，目前农村市场的发展状态和交换方式不可避免地表现出其发展的初级阶段和过渡时期的特点。

### 1. 农村市场发育程度较低，且发展不平衡

改革开放以来，虽然已逐步形成一个远远不同于传统体制而与社会主义市场经济发展相应的农村流通体系，但从总体上看，农村市场发育程度仍然不高且发展很不平衡。经济发达地区，如沪、广和苏浙一带，农村市场体系已经逐渐完善，并对促进农村经济的发展起到了重要作用。但全国大多数地区特别是中西部地区农村市场体系尚不健全，要素市场和消费市场的发展尚不平衡，消费品市场繁荣活跃，要素市场发展滞后，有的地区数量少，有的地区残缺不全。市场载体发展不平衡，零售商品网点多，连接产销的批发市场少；传统的销售方式多，新兴的流通方式少。农村市场管理相对滞后，宏观调控和政策引导都显得缺乏力度，市场交易缺乏公开、公平、公正的竞争准则，规范的执法不足。农村市场中出售假冒劣质商品坑害农民的现象比较普遍，使农

民既浪费了资金又误了农时,给他们造成了很大的损失。

## 2. 农村市场普遍形成买方市场, 总体上有效需求不足

各地区之间、城乡之间及农民个体之间的消费总量、消费层次差距较大, 没有购买的热点。据河南省有关方面统计, 该地区城乡之间的消费总量差距很大。一个城镇人口的购买力相当于 7 个农村人口的购买力, 并且农民消费支出总体上呈下降趋势, 如 1997 年河南农村居民人均消费支出下降 11.5 个百分点, 人均工业品需求下降 15.5 个百分点。

## 3. 农村市场化分工不发达, 东、中、西部差异较大

东部沿海地区农村专业分工逐步细化, 产业化程度不断提高, 以农副产品销售加工为龙头连接千家万户的农业生产流通联合体和分工分业的各种经济组织, 在一些地区已初露端倪。各种连锁经营、加工配送及农产品生产与加工一体化的专业协会、商会组织, 已在全国各地出现。广东省已经出现了 3600 个经济实力较强的龙头企业, 建成 4000 万亩种养业商品生产基地, 把广东数以万计的农民顺利地引导和组织进入市场。中、西部地区, 特别是比较落后的地区与发达地区比, 差距很大。由于外部环境和农民自身素质制约, 相当一部分地区的农民还没有真正进入这个大市场。且多数地区专业分工不明显, 各种协作、中介组织尚未发展起来。农民基本还在自给半自给的经济圈中循环或盲目地单枪匹马地闯市场。由于缺乏规模经营的优势, 抵御自然风险和市场风险的能力薄弱, 不可能收到理想的效果。因此, 农产品的商品率较低, 一年的劳动所得就是年吃年用。

## 4. 农产品市场流通不畅

农产品销售市场是农村市场的重要组成部分，其流通是否顺畅，直接关系到农产品的实现问题，进而影响着农业生产的循环与农民生活的水准。目前，我国农产品销售市场上仍存在着“卖难”的问题，突出表现在以下几个方面：

(1)农产品“卖不出”。特别是在农产品的集中生产地区，影响了农民生产的积极性。例如，湖南衡阳市 1997 年全市共收购议价粮、定购粮 4.8 亿公斤，销售粮食 1.5 亿公斤，粮食压库累计已达 11.1 亿公斤；全市棉麻土产公司去年收购棉花 14.9 万担，仅仅销售 3 万担。据湖南衡阳市对 242 户养猪户调查，1997 年底存栏猪中 90 公斤以上的占 16%，现在仍占 10%。通常情况下，某种农产品丰收后，随之而来的常常是该种农产品的出售难。农民对丰收的喜悦常常成为丰收后的忧愁。

(2)农产品“卖不好”。在调查中我们看到，农产品销售市场的风险大。首先，价格的大涨大落以及其他人为因素的作用，使农产品的销售难上加难。例如，近几年农产品价格大幅度下滑，“谷贱伤农”、“果贱伤农”、“菜贱伤农”、“肉贱伤农”。四川省 1998 年上半年生猪价格曾降至 2.5 元/斤，广东省鳊鱼收购价格由过去每吨 16 万元降到每吨 7 万元的价位。其次，农产品出售后不及时兑现，也是农产品销售的风险之一。农民卖出了农产品，得到的却是欠条，很难收回现款。再次，对农产品任意压级压价，也使农民非常有意见。虽然这里面的因素并不复杂，但客观上农民感到出售农产品较难，并因此而影响其生产者积极性。

(3)粮食的流通问题尚存在一些操作层面的问题，在进行粮食流通体制改革的过程中，还存在不配套的问题。



粮食产区反映，“敞开收购”，是解决粮食“卖难”的根本性措施。但是，目前大多数粮食生产区若要敞开收购，其现有仓储能力严重不足，收得进，但储存不下，又调不出。比如吉林省农安县是我国著名的商品粮基地县，1997年的仓储能力为110万吨，现实际储量已达到143万吨。所以需要尽快增加仓储能力。在粮食主产区与粮食主销区之间一直未能在市场机制和政府干预的双重作用下，采取适当的方式，建立起互惠互利、相对稳定的联系。“丰年主销区不愿调入，歉年主产区不愿调出”的矛盾一直影响着粮食市场的有序运行。

### 5. 农村总体消费水平不高

农村购买力是农村市场的另一重要组成部分。其市场的需求、供给以及容量、潜力等，反映着农村经济发展的基本水平，关系着农业生产的循环和整个国民经济的发展。农村购买市场可分为两个方面，一是生产资料市场，二是消费资料市场。

(1) 农民整体消费水平较低。1997年全国农村居民人均消费总额为1930元，仅是城镇居民消费总额的1/3，县以下农村市场消费品零售额仅占全国总额的1/4。在以种植业为主的经济发展水平较低的地区，这种情况更为明显。

(2) 农村生产资料市场的需求近年来呈稳定增长态势。这是农村市场一个比较可喜的现象，也是开拓农村市场的一个重要方面。各地的统计表明，农民对农业生产的投资在稳步增长，农户家庭经营费用支出和购置生产性固定资产支出占总支出的比重为30%。购买小型农机具和农业生产资料已成为农民的消费热点之一。在吉林、黑龙江等省，农户用于生产资料的支出占其总支出

的比重达 41%和 35%。四川省农村投资需求的增长速度由 1985~1995 年的 9%上升为 1995~1997 年的 25%。

(3)农村消费资料市场的需求相对不足。这种不足主要是因为农民收入不高的原因所致，它与西方国家的生产过剩不是同一个概念。在我国农村，特别是在中、西部的广大农村，大多数农户的收入与支出停留在年吃年用的水平上。其用于消费品支出额除去购买基本生活必需品外，极少有剩余。农村市场上消费品供应大于需求的状况已普遍出现。

(4)农村市场上消费品需求分布极不平衡。少数收入水平较高的农户，在农村市场购买支出中占有主要份额；而多数收入水平较低的农户，在购买支出中所占比重极小。从目前情况看，高收入水平的农户，其大宗商品购买已基本完成，而低收入的农户，欲购置大宗商品却无相应的购买能力。

(5)农村消费品市场的商品供求结构失衡。主要表现为“二多一少”，即不适应现有农村生活条件、不符合农民消费心理与习惯，不适合农民购买力水平的商品多；城市市场上淘汰、积压，过时处理的商品多；适合农民需要的实用、实惠的商品少。供求结构上的差异，使农村市场上出现“有的不要，要而没有”的供求矛盾。

农村市场的潜力是巨大的，随着农村居民收入水平的提高，生活消费支出相应上升，恩格尔系数明显下降，结余购买力增大。不同收入层次的农村居民消费水平和消费倾向直接显示出拓展市场的基础因素。随着农民收入水平的不断提高，农村市场的扩张势头是十分强劲的，农村市场蕴藏着巨大的潜力。

## 农村消费热点

### 一、现阶段农民收入的变化趋势

在全面建设小康社会的历史时期，根据社会经济技术发展态势，今后 5 年，农村居民人均实际收入增幅有望达到 4% 左右。之后 10 年，农民实际收入增幅进一步增加到 4%~6% 左右。

历史的经验说明，农村居民收入与社会经济的大环境息息相关，据分析预测，21 世纪前 15 年是中国经济繁荣昌盛的时期。①农村城市化将蓬勃发展，城市功能提高，不仅溢出效应增强，而且可以吸纳 1.5 亿左右的农村人口；农业生产效率可提高 17% 左右，还能增加大批务工和第三产业从业人员，提高农村居民的收入。②农村经济结构通过调整，趋向优化，可以提高资源要素的利用率和生产率。③以农副产品为原料的加工业将作为乡镇企业的主导产业，有力带动农业生产发展，提高农副产品的附加值，从而提高农村居民的收入。更重要的是农业科学技术随着生命科学、高新技术、信息技术的迅猛发展，将起到促进农业发展的作用。科技兴农将是农村居民增收的希望。2000~2005 年，在没有足以影响全局的新增长点的情况下，农村居民收入将延续前期收入增幅减缓的态势，年均增幅大约为 3.5%~4.5%；至 2005 年，人均纯收入约 2700 元左右。2005~2010 年，由于城乡经济整合取得成效，科学技术水平提高，以及城市化快速发展等，将有力地推动农村经济的发展，农村居民收入将在波动中加速增长，年均增幅预计可达 5%~6%；至 2010 年，农村居民人均纯收入预计可增至

3600 元左右。2010~2015 年，城市功能进一步增强，辐射作用增大，农村人口大量转入城镇，农业生产经营规模扩大，效率提高，乡镇企业再创辉煌，工业反哺农业，高新技术的全面推广等，农村居民收入依然保持强劲的增势。农村经济全球化，可以更加合理利用国内外两个资源、两个市场，农民增收的路子拓宽了。届时，农村居民人均实际纯收入增幅可望保持 5 % 左右，至 2015 年，农村居民人均纯收入预计可增至 4600 元左右。这一时期农民增收将呈现出以下特点：

(1) 收入来源。农业收入比重稳步增长，非农产业的收入上升为农民收入的主体。2010 年以后农民收入将发生明显的变化。农民从事非农产业的收入地位上升，第一产业收入逐步退出主体地位。其主要原因在于，农村二、三产业吸收了相当数量的农民工，这些产业的收入水平明显高于农业，使得农民非农产业的收入比重不断提高，农业内部收入分配重心向高附加值的畜牧业和渔业转移，种植业尤其是粮食部门的收入分配比重下降，林业部门则基本稳定，畜牧业和渔业的收入分配份额不断上升。

(2) 收入结构。农业和农业经济全面发展，带动农民收入持续增长。农村居民收入来源将发生两个变化：① 第一产业收入由以粮食生产为主逐步转为来源于农林牧副渔多种经营；② 从事第二、第三产业的非农收入增长加速，并逐步成为农村居民收入增加的重要来源。按照第一产业占农民生产性收入比重减小的速度，预计到 2005 年，农村居民从事第一产业所得收入占生产性纯收入的比重约为 50% 左右，二、三产业的收入占 45% 左右；2010 年以后，从事第一产业所得收入的比重进一步下降

为 45%左右；从事第二、第三产业的非农所得收入快速增长，预计占生产性纯收入的比重将上升到 52%以上。

(3) 现金收入明显增加。伴随农村经济在商品经济的轨道上阔步前进，农民工资性收入占农村居民现金总收入明显增加。劳动者现金收入占其基本收入的比重将高于劳动报酬收入，外出务工农户的人均现金收入水平要高出其他农户。工资性收入增加，反映农户在一定程度上突破家庭经营的框框，摆脱土地资源和资金投入的限制，成为农民增收的新亮点。到 2005 年，农村居民现金收入占总收入的比重将达到 75%左右，2010 年有望达到 80%左右，2015 年有望达到 85%以上。农村居民可支配收入逐年增加，预计到 2005 年与其后 10 年农民可支配收入占总收入的比重将分别上升到 76%与 82%左右。

(4) 农民素质与资本成为增收的重要条件。劳动力素质提高对农民增收的作用越来越明显。文化程度越高，对收入的促进作用越大。在其他因素保持不变的前提下，文化知识越高、技术能力越强的人，收入越高。在现有的收入结构下，随着市场经济的发展，越是有钱投入的农民，收入往往越高。

(5) 农村居民收入差距有可能进一步拉大。农业发展进入新阶段后，资本、知识、技术对农村居民收入的影响将更大，从而加大农村居民收入的差距，至 2005 年，基尼系数有可能突破 0.4 的警戒线。如控制不力，2010 年贫富差距还有可能进一步扩大。2010 年后，国家需通过调控，使农村居民收入差距扩大的势头得到抑制。各地区农村居民收入水平普遍提高，地区差距将转向缩小。由于种种原因，东部地区增长速度快于中、西部地区。21 世纪头 10 年，全国各地区农村经济在发展中彼此差

距将依然存在，收入明显的东高西低之势。但由于国家财政支农向西部倾斜和西部地区加大开发力度，西部地区农民收入增幅将大于中、东部地区，收入差距趋于缩小。

6. 分配方式的改进。从整个社会来看，按劳分配与按要素分配在分配形式上相结合。按劳分配与按要素分配将通过建立统一的市场化分配机制，逐步建立健全统一、开放、竞争、有序的要素市场，分配制度将引入价格机制，使按劳分配和按要素分配结合起来、通过市场机制来调节初次分配关系，将有利于调动农民生产经营的积极性。

## 二、近期农村消费热点分析

到 90 年代中期，农民消费已经稳步进入了千元阶段。1996 年农民人均纯收入 1926 元，扣除纳税和食品、衣着、居住、医疗保健、交通通讯等支出，可用于购买其他商品的收入为 248.42 元，占人均纯收入的 13%、占消费支出的 16%，按平均每个家庭 4 人计算约 994 元，购买 1000 元左右的商品已不成问题，购买 2000~3000 元商品则需积蓄 1~2 年。如果以现期收入与家用电器价格的比值进行分析则更能说明问题。如在城镇居民彩电普及率增长最快的 3 年（1988~1990 年）中，人均收入与彩电价格的比率平均为 1 : 1.8 左右，而 1995 年农村居民人均纯收入与 46 厘米彩电平均价格之比为 1 : 1.34，1996 年为 1 : 0.96，已经大大高于城镇加速普及彩电的比值，预示着其消费高潮的到来。

### 1. 农村居民生活消费热点分析

从一段时间以来，我国农村居民消费结构的变动情况来看，农村居民家庭在食品、衣着、水电费、医疗保

健方面的支出增幅将呈现较为明显的下降趋势,而在住房、家具、家用电器、教育、旅游、保险、交通邮电和书报等方面的增幅将呈较大幅度的上升趋势。

(1)农村居民日用品消费增加,且呈现高档化趋势。一是农村居民需用消费品及文教娱乐用品消费比重上升,主要是彩色电视机、录音机、洗衣机、家用电冰箱等。20世纪80年代中期城镇迅速普及的第二代耐用消费品的大幅度增加,就是以彩色电视机的带动作用最为突出。1996年与1990年相比,农民家庭彩电普及提高了18.19个百分点,收录机、洗衣机、电冰箱也有较大幅度的提高,分别提高了13.12、11.42和6.05个百分点。而传统的大件如自行车、缝纫机、电风扇、手表的普及率已经达到较高水平,基本趋于饱和。二是同类产品的消费升级,如黑白电视机的增长势头由高转缓(1985~1993年间平均每年增5.92个百分点,1993~1996年间平均每年只增加2.25个百分点),而彩色电视机普及率大大提高(1985~1993年间平均每年增加1.26个百分点,而1993~1996年间平均每年增加4.02个百分点);与其类似,收音机普及率下降,而对收录机的需求上升。

由于消费意愿已转向电视、风扇、电冰箱和洗衣机等耐用消费品,对自行车、手表和收音机的需求已经平稳。1997年每100个农民平均只有8台电冰箱、27台彩电、22台洗衣机,同城市这类耐用品已经普及的情况相比相去甚远。据中国信息中心对全国3000户居民的消费意向调查,城镇居民关注程度较高的是VCD、其次是空调、微波炉和电话,而农村家庭则主要关注彩色电视机、洗衣机和电冰箱。彩电、洗衣机和电冰箱等耐用消费品的发展出现了城市更新换代与农村初步开始普及的阶

段，出现市场细分工的特征。另有一项关于农民消费意愿的调查结果表明，近年来农村居民最有可能购买的家电产品分别是影碟机（43.2%）电视机（31.4%）、电话（23.4%）、洗衣机（23.3%）和电冰箱（19.5%）。1997年底我国农村人口还有 8.7 亿人，占全国人口的 70%，有农民家庭 2.3 亿户，是城镇居民家庭户数的 1.5 倍。农村家电普及率提高 1 个百分点，就可增加约 230 万台的需求。

家用电器产品是目前农村市场消费增长的主要推动力量，也是农民消费水平提高的重要标志之一。今后随着农村经济的发展，农民“用”的支出将进一步加大，农村家用电器即将进入快速普及期。从目前的消费现状看，彩电发展势头迅猛，年需求增长 25%左右，主要是低价位、大屏幕的国产名牌彩电畅销。冰箱、VCD 等吸引着较多的新婚青年。洗衣机需求加快，在农村仍以双缸洗衣机为主，部分富裕户多选择全自动洗衣机。抽油烟机、电饭煲、电热水器等家电商品需求将以较快的速度增长。继 80 年代中期城市家电热后，以农村家庭实用的普及型家用电器热，将逐步在农村兴起。

(2)农村消费升级呈现出明显的差异，高的趋向城市化，低的仍停留在温饱阶段。由于地区经济的差异性以及农民收入差异的扩大，农民消费档次的差距将越来越明显。高的趋向城市化，低的停留在温饱阶段。据调查，高收入家庭特别是青年家庭的消费需求向通讯、娱乐、保健、旅游等领域延伸，电话、影碟机、音响、健身器、高档卫生洁具等高档消费品开始进入高收入农户，而低收入家庭消费仍集中在基本日用消费品上。

我国东中西部三大经济地带在经济发展程度方面存



在较大的差异，与其相对应，三大地带之间农村居民生活消费同样存在较大的不同。一般来说，在食品、衣着方面的消费差距较小，东部地区农民在食品、衣着方面的人均消费支出比西部地区高出不到 60%，低于人均纯收入和消费支出的差距；而在交通通讯、居住、文化娱乐用品及服务、家庭设备用品及服务等方面差距较大，东部地区农民在这些方面的人均消费支出比西部地区高 1~2 倍。与此相应，农村消费升级呈现出明显的地区性差异。在耐用消费品方面，东部地区农村居民家庭自行车、钟表、电风扇等一般用品拥有量逐步趋于饱和，对彩电、洗衣机、电冰箱、摩托车需求量与 80 年代末期相比呈明显的上升趋势，录像机、空调、组合音响已经进入一部分率先富裕的家庭。中部地区农村居民对自行车、钟表、电风扇等用品需求仍有较大的上升空间，彩电、洗衣机、电冰箱等较高档次的耐用消费品市场潜力巨大，西部地区农村居民生活水平从整体上看刚步入温饱阶段，对耐用消费品的需求将进入数量增长型扩张阶段，对各种需用消费品的选择档次要求不高，但比较注重商品性能好、价格低廉的产品。

(3) 住房消费仍有继续扩大的空间。住房仍是农民的重要基本建设之一，“住房优先”是现阶段农村居民消费的主要特征。80 年代居住消费占农村居民总消费的比重在 20% 以上，90 年代初农村的第一轮建房热基本结束。虽然目前农村居民的人均住房面积已达 22.5 平方米，但仍有继续扩大的空间。据有关部门预测，1999 年全国农村新建住房面积将超过 6 亿平方米，“九五”期间新建面积将达到 30 亿平方米，年均将有 2% 左右的农户建房。随着农民收入的增加，农村居民的住房消费将逐渐转向

改善住房质量和居住环境等方面，对建筑装修、装饰器材的需求量将会逐渐增加。从不同地区来看，经济较发达的地区集中建房阶段已基本过去，农民大多侧重于住房的装修上；刚刚摆脱贫困、走向富裕的地区，建房仍是农民的头等大事和必需的投资。现在农民建房面积一般都在 100 平方米以上，而且标准越来越高，投资越来越大。因此，农村建筑、装饰材料需求将稳定增长，并在相当范围内形成启动农村市场的消费热点。初步测算，农民住房建设可形成每年 1000 亿元左右的投资品、消费品和服务市场的需求。

## 2. 农村居民生产消费分析

(1) 生产对资金和物质投入的依赖程度提高。我国农业总产值对农业物质投入的弹性系数由改革开放以前的 0.62, 增加到 80 年代的 0.86、90 年代的 0.91。也就是，今后农业发展和农产品产量的增长，需要我们投入更多的资金和物质，并最终都主要体现在对工业产品的购买上。在农业大省，优质化肥、高效低毒农药以及农膜市场消费规模更大。据对部分粮食主产省调查，今后几年农民对化肥、农膜的需求量将保持 8% 左右的增幅，对农药的需求将基本保持稳定或略有增长。

(2) 农用机械需求将有较大幅度增长。统计表明：我国农用机械需求增长幅度较快的主要有大型联合收割机、农用载重汽车、小型拖拉机、渔用机动船、机动喷雾器，我们都以年均 10% 以上的速度增加。据国家计委综合司、国家计委经济研究所和国内贸易部综合计划司的调查，近年来我国农业机械销售的增长幅度都比较大。其中，小麦联合收割机曾一度脱销，玉米联合收割机更是供不应求。同时，对新型植保机械、播种机械和多用

途农机具的需求也处于上升趋势。此外，农业产业化正逐步形成，以及为改善农业生产条件，大搞农田基本建设，修水利工程等，对农业工程机械、农用建材和农产品加工机械的生产和销售提出了新的需求。据有关部门对 20 个省、自治区、市农户购买农机具的意向调查表明：5.1%的农户准备在未来 3 年内购农用运输车，粗略估算，这笔购买额近 1000 亿元。此外，农民对小耕作机、小脱粒机、小烘干机、小鼓风机等也有较大的需求。

(3)农村生产服务性消费支出将快速上升。随着农村经济和农业社会化服务体系的不断完善，农户生产服务的需求呈快速上升势头，以收割、加工、运输、育种等为内容的服务业市场将进一步扩大。

## 开拓农村市场的制约条件

目前，占全国人口 70%以上的农村消费群体并没有像人们想像的那样，对经济形成强有力拉动，反而在整个消费市场中，农村消费所占份额一路下跌。据河北省统计局的统计表明，1999 年上半年河北省农民购买力在上年同期下降 3.3%的基础上，又下降了 2.6%，并呈现出生产资料支出和生活消费支出双双下降的态势。那么，究竟是哪些因素制约了农村市场的开拓呢？

### 一、农村消费需求不足的原因

中国农村有着辽阔的市场，9 亿农民的消费潜力不容忽视，然而事实上农村不论发达地区或不发达地区都存在着消费需求不足、不旺的问题。农民的消费方式和购买需求受到以下因素的制约：

(1)农民收入水平低，增幅缓慢。农村的购买力最终

取决于农民的收入水平。最近几年，由于乡镇企业效益下滑，农业遭受自然灾害，农产品价格回落，以及外出务工困难等因素的影响，农民的收入水平增长趋缓。在诸多农民减收因素中，最主要的是调整种植业结构，造成结构雷同，供给过剩，增产不增收。再从我国目前农民的收入来看，有相当的部分是以实物形式存在的，难以实现为货币，更不用说转化为购买力。在广东、苏南、上海等地，由于该地区乡镇企业比较发达，农民收入中来自乡镇企业的占80%以上，来自种植业的占20%左右。但这种情况在全国属于少数，大多数地区的农民收入主要来自农业种植业，实物收入占其中相当大的部分，这就决定了农民的购买力较差，市场有效需求不足。

(2)农民消费心理因素。消费观念的制约表现在两个方面。一方面是有的地方政府和企业对开拓农村市场的重要性、紧迫性认识不足，对开拓农村市场存在畏难情绪，缺乏信心。还有相当一部分工商企业，至今存在着“重城市、轻农村”的思想，表现为产品结构与农村市场需求不相适应，经营品种单一，农民购买不便。另一方面就是长期的计划经济体制束缚和短缺经济制约形成的某些习以为常的消费定式和传统观念，对市场经济的新形势下的经济发展造成有害影响。诸如重生产、轻消费，把消费与生产对立起来的观念；部分农民受小富即安、小富即满的保守思想束缚，扩大再生产的意识淡薄等等。另外，居民消费心理预期也发生了明显转变，愈是市场销售疲软，居民消费欲望愈不强。显然，以上这些都与扩大内需，缓解需求矛盾，推动国民经济持续稳定健康增长的要求相悖。

(3)农村现代公共基础设施不完备，售后服务网络不

健全，消费成本高。在农村大部分地区，缺电（电压不稳，供电不正常）、缺水（乡镇以外的村落无自来水）的问题依然存在，使得大件家电消费难以实现。而售后服务网络不健全，又使得农民难以确立消费信心而形成有效需求。调查中发现农民中有相当部分也愿意像城里人一样使用高档消费品。而高档消费品在农村销路不畅，除了收入水平低外，还存在用不上和用不起的问题。先说用不上，比如洗衣机，收入较高的农户，家庭主妇都比较忙，需要洗衣机减轻家务负担，但因为没有自来水系统用起来十分麻烦，只好不用。再说用不起，农村电价普遍高于城市，大多数农村电价在 1.0 元／千瓦时以上，比城里高出 0.40 元，个别地区的农村电价高达 2.0 元／千瓦时。彩电、冰箱、空调等家电，使用其中任何一件的电费数额都相当可观，许多能买得起的农民都因电费太高而作罢。

(4)农民开支的结构比较集中，大多集中在住房、子女教育等上，除此而外支付其他消费的财力较小。“小康不小康，农村看住房”，这是在广大农村十分流行的说法。在江苏、上海，住楼房、买商品房的比例更高，上海郊区农民 40%以上都到镇或县城买了商品房。由于把手里的钱都花在建房、买房上，自然无力支付追求生活质量的其他消费。目前我国无论城市、农村，子女教育费用日益上升，对于广大农民更是一个巨大的开支负担。普通农民甚至无力支付子女上学的费用，更不用说增加消费了。

(5)农村商品供给结构不合理，不适应农村居民的消费需求。近几年来，农村居民收入水平有所提高，消费需求结构发生了明显变化，但和城市居民消费需求相比

差别较大。但是我们的企业长期把生产经营重点放在城市,当城市市场一般消费品普及率上升到一定程度之后,产品在市场上出现相对过剩、企业库存增加,这时还不不去研究农村居民的消费需求和消费结构、消费特征、消费心理及消费条件变化,仍然盯在城市市场,试图用减价甩卖的方式刺激消费,而不去研究农村市场需求,有针对性地开发农村适用产品,致使农村市场商品供给结构与农民的消费需求结构不相适应,制约农村居民现有购买力的有效释放。即使在买方市场已经形成的农村地区,农民想买的商品也不能得到完全的满足。

## 二、投资需求不足的原因

前面在分析消费需求问题时,列举了农民收入与支出等方面的相关因素。这些方面无疑对农村的投资需求也存在直接的影响。此外还存在着以下一些不可忽视的问题。

(1)生产资料市场其他投资来源少。农村的生产资料市场,尤其是大型的机械设备、基础设施,现在这方面的投资主要靠农民的股份合作和个体投入,政府和社会投入较少。

(2)生产资料市场流通渠道不畅,产品适销不对路。化肥、农药、农膜等大宗农业生产资料基本上还是具有较强的垄断性经营色彩,由于产品本身成本高,加之流通环节多,因而产品销价相对于农民收入来说都较高,难以形成销售兴旺的局面。同时,由于缺乏统一规范的科学管理,严重制约了各级各类市场的健康发展,因为经营主体单一,难以形成充分竞争,市场就难以活跃起来。此外,产品结构、品种、数量不合理;工业品没考虑农村市场的特点,适销不对路;农民自己参与消费农

副产品太少等，也是生产资料市场流通不畅的原因。

(3)农业产业化水平低,农业生产在低水平上重复建设。实施农业产业化，龙头企业建设是关键，但从目前看来，龙头企业建设不够，对生产资料市场的推动作用十分有限。农副产品基地建设也有待进一步提高，虽然目前如山东寿光等地采取积极更新蔬菜大棚等措施推动生产资料需求，但其他大部分地区升级速度较缓，对生产资料需求刺激不大。农业生产在低层次上重复进行，使得投资需求刺激不大。农业生产在低层次上重复进行，使得投资需求也在低层次上循环，分散的农业生产只有向产业化发展，才能与统一的大市场相适应，使市场繁荣，需求旺盛。

### 三、制约农村市场体系发育的深层因素

综合各地农村调查情况,农村市场体系发育不健全、不完善的现象比较普遍，受到各种因素的制约。

(1)农村地区的销售和服务网络不健全,在很大程度上制约着农村消费。长期的二元经济结构使得绝大部分消费品的生产和完善的商业网络集中在城市,而在农村,商业网点缺乏，售后服务差。目前农村流通几乎没有主渠道，许多基层供销社已名存实亡，被个体商业取代，而个体商业在经营、仓储等方面有很大局限性，难以适应社会化大生产、大流通的需要。在市场经济条件下，农村的市场网络应该以经济利益为纽带，以有一定经济流量和商品集散功能的集镇或小城市为基础，形成快捷、有效的流通功能。农村供销社曾是我国农村的主要供销渠道，但由于体制没理顺，未能真正发挥保证农村市场商品供应的职能。目前我国农村供销社有约 215 万人的庞大队伍，但有相当多的网点像断了线的珠子，散落农

村，没有真正形成网络。工商企业在开拓农村市场的时候，又往往无力将网络延伸到农村腹地。农村缺乏销售网络，农民购买了耐用消费品，常常因售后服务跟不上而遇到麻烦，这就使其他农民的消费欲望大打折扣。

(2) “小生产”流通方式的制约。农村国有流通组织改革以后，国有商业一统天下的局面不复存在。农村形成了各自为战、互不协作的经营单位，大量分散的个体商业成为农村市场的主导力量，流通方式回归到了商品经营从进到销全过程可以“自给自足”的“小农”经济状态。由于“小生产”模式商业的自身局限和致命弱点，根本满足不了农村消费者对商品质优价廉的基本要求，更不能满足我国发展社会化大生产、大流通的需要。

(3) 深受假冒伪劣商品之害的农民出于自我保护的本能而不敢消费。根据中国消协最新公布的调查结果，近年来农村消费者的投诉呈上升趋势，消费环境不容乐观，农村假冒伪劣商品横行，日用生活品成为农村消费者受损害的主要载体。表面貌似两厢情愿的商品交换，掩盖了事实上的诈骗。这对广大农民的生产消费和生活消费造成了严重打击。广大农村消费者等价交换的权利被剥夺，消费的基本权益遭受侵犯，农民出于自我保护的本能，只有捂紧钱袋子，迟买、少买或不买。开拓农村市场难在商品不对路，更难在不平等交换，难在现有低效的流通网络不能为农民提供保质保量的商品和服务，对宏观的消费和生产产生了严重的反作用。

## 开拓农村市场

要保持我国经济持续快速健康发展，离不开农村市



场的健康发展。从农村消费对 GDP 的直接贡献看，20 世纪 80 年代以来我国农村消费为国民经济增长提供了 15% 以上的需求，1980~1995 年年均 为 22.6%，而 1996 年和 1997 年分别下滑到 15.9%和 15.5%，表明近几年来农村市场对经济增长的影响力在逐渐减弱。根据综合推算，农民每增加消费支出 1000 亿元，相当于对整个国民经济新增 2008 亿元的消费需求。可见，搞活农村市场对于促进国民经济发展将起到非常重要的作用，今后我国经济增长必须启动农村市场的拉动力。开拓农村市场是一项十分复杂而又艰巨的任务，需要把巨大的需求潜力变成有效需求，启动消费促进经济增长，为此应采取综合的、多方面的对策和措施。

### 一、增加农民收入是扩张农村市场的根本

收入水平的提高是消费水平提高的基础，因此，增加农民的收入是提高农村购买力，改变农民生活方式、扩张农村市场需求的长久之计。拓宽农村市场，说到底是要提高农民收入水平，提高农民购买力。不同收入的农民，其购买力差异很大。在落后地区，农民一年所得基本上只能满足农民一年所用，而发达地区农民则有一定剩余，用于购买家用电器、摩托车等高级消费品。提高农民收入，特别是提高农民货币性收入，关键是要使农民从农业中转移出来，实行农村分工分业和农业规模化经营。

### 二、研究实行农村消费信贷政策

消费信贷的发展能在一定程度上缓解消费者有限的购买力与现代化需求的矛盾，发挥消费对生产的促进作用。目前制约信贷消费开展的原因主要有两个，一是贷款人的观念制约，另一个是银行对贷款人的不信任。目

前一些商业银行开办的个人购买耐用家电抵押贷款等消费信贷业务在我国大城市已经开始，但这种消费信贷业务在绝大多数农村尚未推行。消费信贷是成熟的市场经济中一种消费方式，在我国农村推行有较大困难。首先，中国农民没有超前消费的心理，商业信贷不发达；其次，我国 70% 的农业人口生活水平还不高，1998 年年初的恩格尔系数为 55.1%，比 1987 年虽然下降了 11 个百分点，但还是解决基本生活问题；最后是农民对预期收入不看好，消费信贷缺乏保障。随着我国各项改革的逐步深入，个人将分担改革的成本，这就意味着个人可支配的收入减少，消费相应受到抑制。对于农村开展消费信贷业务，既要看到面临的困难，更要积极寻求解决问题的方法，如在一些富裕的农村地区，乡镇企业较发达，农民收入较稳定，是有条件通过抵押贷款等信贷消费政策扩大对大型农用机电产品和住房建设需求的。因此，要抓紧研究制定有关消费信贷的法律法规和在农村的具体方案，使信贷消费在农村规范、健康地发展。

### 三、解决农村买难问题，开拓农村购买力市场。

不论是发达地区还是落后地区的农民、乡镇企业及农村集体经济组织对生活消费品或生产投资品都有需求，当然经济发达地区的需求要强些。在比较发达的农村，彩电、电视机、摩托车、洗衣机等耐用消费品已不鲜见。增加或促进这部分需求，对于开拓农村市场具有重要意义。根据党的十五届三中全会精神，针对目前存在的问题，为解决农村买难，开拓农村购买市场应抓好以下方面：

(1) 建立健全销售网络。传统的流通方式和集市贸易、代销点、货郎担等，虽然适应农村居民传统的消费

心理，但它们早已与现代市场经济不相适应。伴随着社会主义市场经济体制的不断完善，在农村要逐步建立起现代的流通形式。这包括：在城市近郊区发展连锁超级市场、仓储式商店，到县城和农村乡镇开直销和加盟连锁店；对钢材、煤炭等产品，可建立物资配送中心设立直销点等。另外，加大供销社改革的力度。要把供销社建成真正的农民群众自己的合作经济组织，在互惠互利的原则下促成商业企业与供销社携手合作，充分利用供销社商业机构健全经营网点发达的整体优势，共同做好日用百货等消费品的下乡工作，同时，组织好农副产品的收购和调运，为农民参与市场服务。

（2）企业生产适销对路产品。企业要研究农民的消费心理、消费习惯和消费特点，生产出适合农村市场需要的产品，必须适时调整产品结构，改善产品设计，按农民消费习惯和特点，设计日用消费品和耐用消费品的款式、功能、产品价位等，要使农民能够接受，操作要简便易行，同时还要提高功效，提高农资产品质量，建立和完善产品的售后服务，对现代化的农机具进行使用培训、技术指导、调试维修、配件供应服务，组织技术力量深入农村指导、维修，为农民排忧解难。商企联合起来，把提供商品与提供服务结合起来，既要重视售前引导，又要加强售后服务，建立健全维修网络，解除农民购买农用电器等耐用消费品的后顾之忧。让农民买的放心，用的顺心，接受服务舒心。

（3）加快农村基础设施建设，改善农村消费环境。要重点解决农村地区的用电、自来水、道路、通讯等问题，使家电等耐用消费品更多地进入农村家庭。对于农村用电、用水以及通讯这些有投资回报、能够长期收回

的投资项目，国家可用贴息贷款等方式进行投资启动，然后再慢慢收回。加快农村基础设施建设，既可以改善农村消费环境，刺激农村消费，又能为城市过剩的人力、物力找到一个出路，最终使农村、城市也就是整个国民经济得到持续快速发展，这是解决目前买方市场困境的一条重要出路。

（4）引导农民向农业生产投资。针对目前农民贷款难的现状，国家应制定政策，扩大对农民的生产性贷款，这样有利于开展多种经营，扩大农民的生产性投资。当农民投资后，收入增加，将会使农民的生产、生活支出进一步扩大，增加消费，进而形成一个良性循环。

#### 四、加强农村市场建设，提高流通效率

（1）调整农村市场结构，促进工业产品与农村消费的有效对接。当前的市场疲软不仅有产品方面的问题，而且有商品流通方面的问题。要大力培育农村市场，形成综合性市场与专业市场相结合、批发市场与零售市场相衔接、区域市场与全国统一市场相呼应的格局，吸引大批农村剩余劳动力投身于流通领域。开拓农村市场一定要定位准确，现在农村消费水平发生很大变化，农民生活消费向多样化、多元化、多领域发展，文化娱乐消费有所增加，耐用消费品由低档向中高档发展，生产性支出逐渐加大。因此，要摆正商家对农村消费者、对生产厂家的态度和立场，通过公平合理的原则解决流通中的矛盾，最终求得多方利益统一。

（2）组建连锁经销集团，保证商品“质优价廉”。商业连锁集团直接面对生产者，杜绝假冒伪劣产品，保证“质优”；连锁把商品从出厂到零售的中间过程集中在集团内部完成，配送到遍布城乡的零售网点，节省中

间环节交易费用，可以较低的价格卖给农村消费者，让农民节省开支得到实惠，实现“价廉”。谁能拿出“质优价廉”的商品满足农民消费，谁才能最终开拓农村市场。商业集团的组建要按照现代企业制度原则，以资产重组为手段，根据需求和可能，逐步打破部门界限，采用直营连锁与加盟连锁相结合的方式，通过优势互补，统筹规划，充分利用闲置资产，组成集采购、储运、配送、批发、零售、售后服务于一体的现代企业集团。

（3）调整批发业结构，创新零售经营。我国目前消费品市场的诸多无序失调现象源于批发的低层次与不适应。当前应针对不同的零售行业、不同的细节市场，调整批发业的经营方向与经营结构，形成专业化的特色批发，如超级市场批发、专业商店批发、儿童用品批发等，促进批发与零售衔接。此外，在农产品、民间艺术品、原材料等市场上，应积极规范与推广拍卖制，形成基准性市场价格，组织大批商品的流通，提高流通效率。

我国大中城市百货商店的发展已突破了市场容量的上限，正面临过度竞争，而面向大众的“仓储店”和小商品批发市场却异常繁荣。这从正反两方面给人以启示。对于收入水平较低的广大农村来说，农民更是看中价格低廉、购买便利等方面。如果商业网点贪大求洋，势必成本过高，反而背离农民要求。目前农村居民的需求不旺但并非全面萎缩，事实上仍有部分消费需求未能得到满足，零售业应把握机会，改善经营策略，提供切实方便的服务。

（4）大力开发服务业市场。我国服务业长期处于较低的发展阶段，尤其是与居民消费关系密切的生活服务业更显滞后。要改变目前现状，一是要降低服务业的进

入壁垒，改变冗繁的管理规章与审批手续，简化管理制，使潜在的供给者进入市场，缓解供求矛盾。二是规范服务业市场秩序，当前应从制定政策、规范标准、组织行业协会、取缔非法经营入手，提高服务质量，为消费者提供安全、健康、优越的服务，为经营者创造良好的竞争环境。

（5）建立健全农村社会保障体系。到目前为止，除了社会救助和社会抚恤项目外，我国广大农村基本上还没有建立起社会保障制度，农民遇到风险基本上是只能靠家庭自身化解，这种情况必然制约家庭即期消费需求，促使农民致力于“节俭”和“积攒”。对于仍然以农业生产为主要收入来源的农民家庭来说，本来收入就不多，除了购买必要的生产资料外，也就只能用于即期生活消费了。但是，在社会保障制度没有建立起来的情况下，农民必须考虑储蓄一部分资金，用来抗御未来可能的各种风险，如治病、养老等。因此，尽管农民事实上消费需求，也不会把可支配的收入大部分用来即期购买。解决问题的关键应该是尽快建立健全农村社会保障体系，要重点解决农民医疗保险问题。

（6）充分发挥政府职能，开创开拓农村市场工作的新局面。开拓农村市场工作是一项全局性的工作，必须加强领导，统筹兼顾，搞好协调，组织城乡有关部门相互协作，形成开拓农村市场的合力。一是各级政府要把开拓农村市场作为一项战略任务摆上议事日程，并制定中长期规划和年度计划，并组织好落实。二是要围绕开拓农村市场进行广泛的调研，掌握第一手资料，不断充实和完善思路，研究探索新方法，逐步把此项工作引向深入。三是积极总结、宣传、推广经验，充分发挥先进

典型辐射和带动作用。四是加强人才培养，培育懂经营、善管理、有文化、能开拓的农民经销专业队伍。五是加大对假冒伪劣商品的打击力度，杜绝假冒伪劣商品横行，维护健康的市场秩序，切实保护农民的合法权益。

## **生态环境与农村可持续发展**

生态环境是人们赖以生存的基本条件，也是经济可持续发展和社会能够不断进步的基础，创造一个有利于实现农业可持续发展的良好生态环境，使祖国的山川更秀美，是新世纪我们一定要担负起的艰巨任务，是实现农业现代化的一个重要组成部分。改革开放以来，我国的农业能够得到长足发展，其中加紧农业生态环境建设功不可没。但是，在新世纪，我国农业生态环境形势还相当严峻，农业的可持续发展仍然受到生态环境的严峻挑战。

## **可持续发展理论**

### **一、可持续发展的提出**

长期以来，人类发展经济的基本指导思想是人类中心论，即人类以征服者的形象去对待自然。在这一过程中，人类确实极大地利用自然、改造自然，具有了强大的生产能力，但由于掠夺式地对待自然，也遭到了自然的报复，从而迫使人类对自己与自然的关系进行反思。20 世纪 70~80 年代，一种新的发展观在全球兴起，并被普遍认同，这就是可持续发展，可持续发展成为人类

发展包括农业在内的经济和社会的基本指导思想。

在人类社会历史发展上，朴素的可持续发展思想由来已久。然而，可持续发展作为一个科学术语被明确地提出，却是在 1980 年。该年，国际自然保护联盟受联合国环境与开发署委托，在世界野生生物基金会的支持和协助下，制定了《世界自然保护大纲》，文件第一次提出了可持续发展的概念。这一文件虽然以自然资源保护为主题，但涉及的范围已远远超出单纯的自然资源保护，把保护与发展看成是相辅相成不可分割的两个方面。在这个大纲的指导下，世界上 50 多个国家根据本国的具体情况，相继制定了符合自己国家实际的自然保护大纲。

为了使人们对《自然保护大纲》所提出的观点有进一步的了解，世界自然保护联盟于 1981 年推出了另一份具有国际性影响的文件《保护地球》，对可持续发展做了进一步的阐述。该文件对可持续发展的定义是，改进人类的生活质量，同时不要超过支持发展的生态系统的负荷能力。

1987 年，世界环境与发展委员会提出了一份名为《我们的共同未来》的报告，对当前人类发展与自然保护方面存在的问题进行了全面系统的评价。报告一针见血地指出，过去我们关心的是经济发展对环境的影响，现在我们则迫切地感受到生态的压力，如土壤、水、大气、森林的退化对经济发展所带来的影响。

1992 年 6 月，在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展大会上通过了《21 世纪议程》，提出建立可持续发展的新思路和新观念。《21 世纪议程》指出，为了保护发展的基本条件和人类的家园地球，要彻底地改变各国现行的生产方式、消费方式和传统的发展观念，努力



建立起人与自然和谐的、新的生产和消费方式。这次会议被认为是人类发展史上的一个里程碑，由此，可持续发展成为世界各国的共识。

从传统的发展观向可持续发展观的转变，是人类经济发展思想的一个重大飞跃。它标志着人类由过去单纯追求经济增长，转变到将经济增长与环境保护结合起来，将资源开发与资源永续利用结合起来，形成了一种新的可持续发展观。

## 二、可持续发展的内涵

可持续发展的含义深刻，内容丰富。从根本上看，可持续发展的主题中有两个最基本的要点：①强调人类在追求健康而富有生产成果的生活权利时，应当保持人与自然界的和谐关系，而不应当凭借人们手中的技术和投资，采取耗竭资源、破坏生态和污染环境的方式来追求这种发展权的实现。②强调当代人在创造和追求当前的发展和消费时，应努力使自己的机会与后代人的机会平等，不能剥夺后代人本应合理享有的同等发展与消费的机会。尽管人们对于可持续发展的含义还有一些分歧，但对上述两个要点持一致肯定的态度。

发达国家和发展中国家在对可持续发展的理解上有所不同。对于发达国家来说，可持续发展主要是工业化、现代化以后的发展问题，因而发达国家更注重环境保护。而对不发达国家来说，由于面临巨大的生存压力，当务之急是实现工业化和现代化，发展被认为是第一位的。

## 三、可持续发展需要遵循的原则

（1）可持续性原则（Sustainability）。是指生态系统受到某种干扰时能保持其生产率的能力。资源的永续利用和生态系统的可持续性的保持是人类持续发展的

首要条件，因而要求人们根据可持续性的条件调整自己的生活方式，在生态可能的范围内确定自己的消耗标准。可持续性原则的核心指的是人类的经济和社会发展不能超越资源与环境的承载能力。

（2）公平性原则（Fairness）。在人类需求方面存在很多不公平因素，所谓的公平是指社会选择的平等性。可持续发展所追求的公平性原则，包括三层意思：一是本代人的公平即同代人之间的横向公平性。当今世界一部分人富足，而另一部分人特别是占世界人口 1/5 的人口处于贫困状态，这不可能实现可持续发展。因此，要给世界公平的分配和公平的发展权，要把消除贫困作为可持续发展进程中特别优先的问题来考虑。二是代际间的公平，即世代人之间的纵向公平性。要认识到人类赖以生存的自然资源是有限的，本代人不能因为自己的发展与需求而损害人类世代代满足需求的条件——自然资源与环境。要给世代代以公平利用自然资源的权利。三是公平分配有限资源。目前的现实是，占全球人口 26% 的发达国家消耗的能源、钢铁和纸张等，占全球的 80%。联合国环境与发展大会通过的《关于环境与发展里约热内卢宣言》（简称《里约宣言》），已把这一公平原则上升为国家间的主权原则。

（3）共同性原则（Common）。尽管世界各国历史、文化和发展水平有差异，可持续发展的具体目标、政策和实施步骤不可能一致。但是，可持续发展作为全球发展的总目标，所体现的公平性和可持续性原则，却是共同的。并且，实现这一总目标，必须采取全球共同的联合行动。从广义上说，可持续发展的战略就是要促进人类之间及人类与自然之间的和谐。如果每个人在考虑和

安排自己的行动时，都能考虑到这一行动对其他人（包括后代人）及生态环境的影响，并能真诚地按“共同性”原则办事，那么人类内部及人类与自然之间就能保持一种互惠共生的关系。

（4）需求性原则（Demand）。传统发展模式不仅使世界资源环境随着前所未有的压力而不断恶化，而且人类的一些基本物质需要仍然不能得以满足。而可持续发展则坚持公平性和长期的可持续性，要满足所有人的基本需求，向所有的人提供实现美好生活愿望的机会。人类需求是一种系统，如果以此作为参照系，那么奉行任何一种需求因子未能得到满足都将意味着一种贫困，所以贫困不仅影响穷国也影响富国，只不过是贫困的内容和范围不同，这有别于传统经济学中的贫困。

## **农业生态环境存在的问题**

### **一、严峻的农业生态环境形势**

生态环境，是人们赖以生存的基本条件，也是经济可持续发展和社会不断进步的基础，农业的生态如果遭到破坏，环境如果遭到污染，不但将严重影响到我们这一代人的生存和发展，而且还将波及到子孙后代。因此，创造一个有利于实现农业可持续发展的良好生态环境，使祖国的山川更秀美，是在新世纪我们一定要担负起的艰巨任务，是实现农业现代化的一个重要组成部分。这项工程获竣，将无疑成为中华民族对全人类的一项巨大贡献。

新中国成立以来，党的三代领导集体都比较重视生态环境建设。新中国一成立，毛泽东同志针对当时经济

和社会发展的急需，做出了“根治海河”的决策，发出了“一定要把淮河修好”的号召，动员全党下决心“要把黄河的事情办好”。20世纪80年代初，邓小平同志就要求全党“植树造林，绿化祖国，造福后代”。他多次强调要发扬艰苦奋斗的精神，重新整治山河，改善生产条件。党的十三届四中全会以来，以江泽民同志为核心的党中央，在推进改革开放和加快经济发展的伟大进程中，极为重视生态环境建设。党的十五大召开前夕，江泽民同志在一份调研报告上批示：“植树造林，绿化荒漠，建设生态农业，再造一个山川秀美的西北地区”，并主张把加强生态环境建设，实现可持续发展的内容，写进了党的十五大报告中。党的十五大之后，国务院组织有关部门，对全国的生态环境状况进行了深入细致的调查研究，在此基础上制定了《全国生态环境建设规划》，经国务院常务会议通过，朱基总理签发公布，开始实施。

建国以来，以长江、黄河中上游为重点包括淮河、海河、珠江、松花江、辽河在内的七大流域水土保持和生态环境建设全面展开并稳步推进。到1999年末，全国已累计综合治理水土流失面积83万平方公里。目前正在开展治理的县有900多个，已经完成和正在治理的小流域两万条。水土流失治理速度由刚开始治理时的每年几千平方公里发展到每年3万多平方公里，1998年、1999年，连续突破5万平方公里。新中国成立以来，兴修的水土保持设施每年可减少和拦蓄泥沙15亿吨，增加蓄水能力250亿立方米，年增产粮食170亿公斤，使1000多万人口脱贫。

应该说，改革开放以来，中国的农业能够得到长足

发展，其中加紧农业生态环境建设功不可没。但是，客观地说，对这个成效不能估计过高，建设的成果往往被在经济发展中对生态环境的破坏所抵消，甚至建设滞后于破坏。在新世纪，农业生态环境的形势还相当严峻，农业的可持续发展仍然受到生态环境的严峻挑战。突出表现在：

一是水土流失加剧。水土流失面积已从建国初期的约 153 万平方公里扩大到 367 万平方公里，每年仍以 1 万平方公里的速度扩展。水土流失的耕地约占全国耕地总面积的  $1/3$ 。水土流失面积、侵蚀强度、危害程度在局部地区仍呈加剧趋势。

二是沙化面积扩大。沙化土地分布在新、青、宁、陕、甘、蒙、冀、辽、吉、黑 11 个省、自治区，形成长达万里的风沙危害线，面积达 168.9 万平方公里，占国土总面积的 17.6%。近  $1/3$  的国土受到风沙威胁，每年因此造成的经济损失达 540 亿元。天然林面积比新中国成立初期大约减少了 1372 万公顷；草地退化面积达 1.3 亿公顷，占草地总面积的  $1/3$ ，并且每年以 200 万公顷的速度增加。历史上水草丰美的科尔沁草原，鄂尔多斯草原等，由于过牧等多种原因，载畜量下降，草原退化严重。更为严重的是，现在仍有一些草原被过度开垦。

三是湖泊水面缩小。因泥沙淤积、盲目围垦及气候干旱，全国湖泊水面比建国初期减少约 140 多万公顷。鄱阳、洞庭两个大湖水面比 20 世纪 50 年代初期缩小 29.69 万公顷，减少 31.2%，不仅影响渔业生产，而且减弱调蓄洪水能力，加剧了湖区洪涝灾害。

四是土地污染严重。全国受工业“三废”污染、乡镇企业污染和受农药严重污染的耕地约占 2186.7 万公

顷，约占全国耕地总面积的 16%。乡镇企业“三废”的排放，给已经很脆弱的生态环境雪上加霜，在一些地方造成植物大面积死亡，粮食绝收，已形成局部的生态“死区”。大量施用化肥和农药，使土地板结，理化性能变劣，降低了食品安全。全国每年有 40 万吨地膜废弃在农田里，形成对耕地的白色污染。土壤遭受病菌污染的程度也逐年加剧。

五是野生动植物资源减少。由于生态环境遭到破坏，使珍稀植物失去了再生的基本条件，珍稀动物失却了繁衍的基本条件，一些珍稀动植物已经灭绝，严重影响到生态平衡。我国有 5%~20% 的动植物种类受到恶劣生态环境的威胁，在《濒危野生动植物种国际贸易公约》中所列的 640 个物种中，中国占了 156 个。

六是土地资源受到严重蚕食。由于工业化进程加快，城镇急剧扩大，非法设立开发区等，使本来就人均占有量很少的耕地改变了用途。据国土资源部的统计年报，1996 年~1998 年，在国家严格控制占用耕地的情况下，平均每年净减少耕地 49.33 万公顷。城市在不断扩大的同时，内部却有 5% 的土地闲置和浪费。

七是海洋生态环境变坏。近海海域水质不断恶化，赤潮发生次数增加，面积扩大，1999 年几乎所有的近海海域都发生过赤潮。围海造地和养殖的过度开发，导致我国沿海自然滩涂湿地总面积减少了近一半。非法捕捞和炸礁造成我国南部一些地区的珊瑚礁资源已濒临绝迹。

上述这七个方面的环境问题，不仅阻碍了农业的发展和农村的进步，而且还会危及到子孙后代的生存和发展。改善农业生态环境，把经济的发展与生态效益和社

会效益统一起来，已成为我国迫在眉睫的一件大事。

## 二、生态环境恶劣对农业的破坏作用：

由于生态环境与农业的可持续发展密切相关，因果关系明显，1999 年的世界环境与发展大会后，联合国提出今后全球一律用“持续农业”一词代之以“生态农业”的提法。那么，在发展过程中，生态环境恶劣给我国农业造成哪些破坏呢？首先，导致农业资源总量的减少和质量的下降。主要表现在水土资源总量的减少和质量的破坏。水土流失，土地受到风蚀和水蚀，垃圾填埋占用耕地，河流改道造成耕地的坍塌，使本来就很珍贵的土地每年还在大量减少。由于生态系统的严重失调，全国每年因自然灾害损毁的土地约 13 万公顷，因矿产资源开发累计破坏土地面积达 200 万公顷，目前仍以每年 4 万平方公里的速度递增。工业“三废”的排放，过量施用化肥和农药，使农业耕地发生大面积板结，理化性能变坏，有机质含量下降。中国每年污水排放量都在 350 亿吨左右，其中的 80% 不经任何处理，进入江河湖泊，也渗侵地下水，使清泓变成祸水。水土资源总量和质量的变化，将使子孙后代失去生存和发展的空间，加剧经济和社会发展的压力。其次，导致自然灾害频发，降低生产产量，增加直接经济损失。由于生态环境恶劣，我国每年都有一些地区遭受暴雨、洪涝、台风、风暴潮、干旱、冰雹等自然灾害；山体滑坡、泥石流等地质灾害；农作物、森林、草原等病、鼠害、火灾等。据有关部门统计，20 世纪 90 年代以来，全国每年耕地受灾面积都在 1666.67 万公顷以上，受灾严重的 1998 年达 2000 万公顷，灾区人口约占全国总人口的 1/4，倒塌房屋 300 万间，直接经济损失 500~600 亿元。据专家预测，在短

期内，中国自然灾害频率加快，受灾、成灾面积不断扩大的趋势不会发生逆转。再次，降低农产品质量，破坏仪器安全。粮食、棉花、油菜、小麦、糖料以及水果受灾后，从外形到内部物质积累，都会发生不理想的变化，大大降低了产品质量等级，有的还可能发生无法出售的变化，大大降低了产品质量等级，有的还可能变成无法出售的废品。由于土壤成分的改变和化肥、农药在产品中的大量残留，使一些本应给人体增加营养的农产品变成了携毒品，严重地影响到人们的身心健康。1999年1月11日，发生在广西贺州市一中的332人中毒事件，就是因食用了残余甲胺磷农药的青菜引起的。最后，导致人们生活质量下降。农业生产除了具有经济职能和社会职能外，还具有生态职能，也就是说它有净化空气、水，防风固沙，保持土壤和动植物种群平衡等职能。通过这些职能的发挥，给人们带来一个良好的生存环境。一旦生态环境遭到破坏，生态环境系统失去平衡，就会波及到人们生活质量，进而影响到农业劳动力的健康再生产。

## 农村环境问题

环境的好坏是可持续发展与否的综合检验，因此我们特别关注环境问题。改革开放以来，中国农村快速发展，环境状况相对稳定。但是由于人口、资源、经济高速增长的巨大压力以及制度安排、政策管理等方面的原因，农村环境形势依然不容乐观，必须高度重视，保护好农村的天然生态环境优势，建设好21世纪的全面现代化的新农村。

### 一、我国农村环境治理的现状



## 1. 自然生态环境保护的进展

(1) 五大生态工程。一是 1978 年以来在自然生态环境脆弱的三北（东北西部、华北北部、西北）地区成功的造林 1500 万公顷，封山封沙育林、飞机播种造林 1276 万公顷，零星植树 55 亿株，使这一地区的森林覆盖率由原来的 5.05% 提高到 9.09%，1100 万公顷农田已置于林网的庇护之下，三北防护林体系发挥出来的环境和经济效益已经越来越明显了。二是长江中上游防护林体系累计造林 547 万多公顷，其中重点工程造林 340 万多公顷，工程区内的森林覆盖率提高了 9 个百分点，初步控制了 100 多个县的水土流失，使三峡库区水土流失面积减少 28%。三是沿海防护林体系建设工程于 1991 年启动以来，累计造林 150 万公顷，在 1.8 万里海岸线上建起了 1.5 万公里的海岸基干林带。四是平原农田防护林体系建设工程，累计已有 724 个县（旗、市、区）实现了平原绿化，占全国 918 个平原县的 78%，226 万公顷的平原耕地实现林网化，占宜建林网面积的 89%。五是经过 7 年试点于 1994 年正式启动的太行山绿化工程，目前已累计造林 161 万公顷。

(2) 灭荒工程。1985 年，广东省率先将绿化荒地列为各级政府必须完成的任务之一。这一有效的制度安排使该省成为中国第一个消灭荒山的省份，随后，这一制度安排被各省采纳，截至 1995 年，福建、湖南、安徽、江西、浙江、广东、广西、山东、江苏、吉林等省区基本上消灭了荒山。

(3) 治沙工程。1991 年，一项跨世纪的大型生态工程——中国防治沙漠化工程启动以后，治沙速度显著加快，1994 年在综合治理开发沙区方面由前两年的 167 万

公顷增加到 225 万公顷。其中人工造林治沙 40 万公顷, 飞播造林治沙 27 万公顷, 封沙育林育草 124 万公顷, 造经济林 7.6 万公顷。农业和水利部门还在沙区开发建设多种经营项目 600 个, 使防治沙漠化工程进入了讲规模、求效益和稳步发展的新阶段。到 1995 年年底, 共完成 375.9 万公顷, 占治沙工程总规模的 52.31%。

(4)生物多样性保护。1978 年以来自然保护区由 34 个增加到 763 个, 保护面积由 1265 万公顷增加到 6618.4 万公顷, 其占全国土地面积的份额由 0.13% 上升到 6.89%, 已接近世界平均水平。中国森林公园总数已达 640 处, 其中国家级森林公园 234 处。此外, 还相继建立了 400 余处珍稀植物繁育保护基地和 110 多个植物园、树木园, 使 6000 多种濒危、渐危动物和 1000 多种濒危、渐危植物受到保护, 出现了相对稳定或略有改善的局面。

(5)划定基本农田保护区。全国大部分县已开展或完成了基本农田保护区划定工作, 在这些地区, 70% 以上的耕地得到了有效保护。但这项工作仍然任重道远。

(6)草地建设的进展。近些年来, 全国开展 42 个草地牧业综合示范工程建设, 截至 1994 年, 全国累计完成人工种草和改良草地面积 1333.3 万公顷, 综合治理盐碱地 48.9 万公顷, 在北方 11 个省区, 综合防治草原鼠虫害面积 453.3 万公顷。

(7)小流域治理的进展。过去的小流域治理旨在减少大江大河的泥沙量, 主要措施是植树种草和挖鱼鳞坑, 80 年代的小流域治理是以提高农户收入为目标, 其主要措施是修梯田和培育经济林, 即把减少土地表层沃土的流失量, 作为提高收入的手段, 而减少大江大河的泥沙量只是它的旁侧效应, 这是小流域治理能够加快速度、

提高效果的主要原因。此外，在家庭联产承包基础上延伸出来的户包小流域的治理形式，将搭便车的可能性降到较低程度，对于加快小流域治理也产生了一定的作用。中国现有水土保持设施的年保水能力为 180 亿立方米，年减少土壤侵蚀量 11 亿多吨，有效地缓解了进入江河的泥沙量。

## 2. 生态农业的发展

生态农业以土地节约、劳动力密集为基本特征。中国的生态农业区别于发达国家的生态农业的显著特征是，它以经济效益为着眼点，寓环境保护于经济增长之中，依靠低能级资源替代高能级资源和物质与能量多级循环的配置模式，提高资源利用率和能量转换率，同时它也包括利用生物防治、减少农药施用量，利用秸秆还田、减少化肥施用量等措施。中国生态农业建设的规模已从户村乡发展到县域水平。目前，除国家选择的 51 个生态建设的试点县（这些县共有耕地面积 327.33 万公顷，人口 2392 万）外，还有省级生态示范县 70 多个，200 多个县制定了生态农业建设的规划，山西吕梁等 20 个地市确定了生态农业发展规划，湖北等省制定了省级生态农业发展纲要。到 21 世纪，生态农业县将继续增加。由于成绩极其显著，一批生态农业典型，如安徽省颖上县小张庄，浙江省奉化市滕头村、萧山市的山一村，辽宁省大洼县的生态养殖场，已被联合国环境规划署授予全球 500 佳的荣誉称号。

## 3. 环境保护的制度安排

国家环保局公布了《乡镇企业污染重点控制行为和重点区域名单》，将 18 个行业列为重点控制的污染行业，并根据污染轻重和危害大小，对分为禁止从事生产的行

业、严格限制的行业、重点控制的行业, 437 个县市区镇被列为重点污染区域, 其中特重点地区有 159 个。1994 年, 农业部决定在全国 4 亿公顷草牧场上推广内蒙古阿鲁科乐沁旗有偿使用草场的经验, 至今已有 25 个省区, 约 7200 万公顷草地范围落实了不同形式的草地有偿承包责任制。

中国作为一个发展中国家, 能够在人均国民生产总值仅为数百美元的阶段实现环境相对稳定下的快速经济增长, 是很不容易的。同时又要清醒地认识到, 所谓环境状况相对稳定, 是相对于环境质量较低的 20 世纪 70 年代末而言的, 它只表明近 20 余年中国环境在总体上没有出现进一步的恶化, 而绝没有环境状况已经不错的含义。中国的环境质量不仅同发达国家相比有非常大的差距, 就是同自己确立的环境建设目标也有很大的差距。

## 二、乡镇企业对农村环境治理的冲击

尽管农村局部地区自然环境恶化有多种多样的原因, 但对环境冲击最大的还是农村非农产业的快速增长, 主要是乡镇企业的冲击。

### 1. 乡镇企业的污染状况与特征

①乡镇工业污染物的排放量增加迅速。1995 年达到高峰, 1995~1998 年出现好转, 但这与经济不景气有关。②乡镇工业污染物排放量的增长快于全国平均水平, 其主要污染物占全国工业污染物排放总量的份额越来越大。③乡镇企业中污染源企业所占份额有上升趋势, 但污染强度基本稳定或趋于下降。④乡镇企业发展对环境的冲击集中在少数产业中。其中, 造纸业是废水的排放大户, 其废水排放量占乡镇企业废水排放总量的一半左右 (1989 年为 44%, 1995 年为 44.9%), 废水中的化学耗

氧量占我国乡镇工业废水中化学需氧量的份额接近 70%（1989 年为 69.7%，1995 年为 67.6）；除造纸外，饮料、食品加工、纺织和化工也是化学需氧量的排放大户。水泥、砖瓦、陶瓷等非金属制品业是工业废气的排放大户，它们排放的二氧化硫、烟尘和粉尘分别占乡镇工业排污总量的 49.9%、64.4%和 76.8%。煤炭采选业和矿业则是工业固体废弃物产生和排放大户。它们的固体废物产生量、排放量分别占乡镇工业固体废物产生和排放总量的 75%和 83.5%。⑤在有污染源的产业里，乡镇工业企业造成的污染明显高于城市企业。例如，乡镇工业中造纸业排放废水 8 亿吨，已相当于全国 1982 年主要城市造纸行业的废水排放总量，单位产值的废水排放量为城市的 2.55 倍。⑥乡镇企业的污染总量与乡镇企业的经济密度具有正相关关系，而单位产值排污量与乡镇企业的经济密度具有负相关关系，即乡镇工业经济密度高的地区具有较大的污染总量和较低的万元产值排污量，反之亦然。如果把全国划分为乡镇工业发达的东部、比较发达的中部和相对不发达的西部三个部分，那么乡镇工业造成的环境污染既有共性，也有明显的地域特征。从总体上看，东部地区乡镇工业的总量很大，其污染源工业产值的绝对量也很大。所以从地域分布来看，乡镇工业污染集中在东部。中部河南、山西等省也较为突出。西部地区的乡镇工业以资源采集和初加工为主，属偏重污染型产业结构，但乡镇工业的总规模还比较小，其污染物排放总量还不小，但由于生产最为粗放，万元产值污染物排放量又特别大。

## 2. 污染产生的主要原因

乡镇工业污染总量的增长，至少可以归咎于产出增

长快、资源利用率低、污染处理率低、技术进步慢和环境管理不力等原因。①治理水平低。乡镇工业固体废弃物处理率与综合利用率都很低，燃烧废气的消烟除尘率不到城市工业的  $1/5$ ，粉尘处理利用率不到城市的  $1/3$ ，废水处理率和废水达标率等几项指标均低。②乡镇企业的环境管理较差。统计资料表明：乡镇工业缴纳的排污费约占全国排污费征收总额的  $1/10$ ，低于它的污染份额。乡镇企业的环境影响评价制度执行率仅为 22.7% 与城市大中型 10% 的执行率形成明显的对照，“三同时”制度执行率（14.5%）与大中型企业的执行率（90%）也有较大的差距。如果这种局面长期维持下去，乡镇企业必将会随其占全国污染总量份额的上升而成为中国环境污染的主体。③价格扭曲。比如，如果水资源价格比较高，即便水资源相对丰富，大多数乡镇企业也会采取节约用水的措施。④外部规模不经济。我国 92% 的乡镇企业分布在自然村，7% 在建制乡镇，1% 在县城，这种“村村点火、户户冒烟”式的发散格局，使乡镇企业缺乏利用外部规模经济提高经济效益的条件，也给企业带来实施治理污染措施的困难。⑤农村环保部门缺乏最起码的管理经费。据调查，农村环保部门的相当一部分管理经费，包括工资，要靠征收的排污费来解决。排污费不能用来治理污染，环保政策的实施必然受到影响。更为严重的是，环保部门要依靠排污费维持生存需求，在污染企业面前必然失去管理的权威性。在污染企业成为环境管理部门的收入源，更直截了当地说，在环保部门失去污染企业便维持不下去的情况下，其协助企业治理污染的积极性是很难激发出来的。解决这个问题，一方面，各级政府应确保环保部门的行政开支有稳定的来源，另

一方面，政府必须做出排污费不能用做环保部门管理经费的严格规定。否则，农村环保管理工作是不可能做好的。⑥缺乏适宜的诱导政策。在解决乡镇工业造成的环境污染问题上，政府经常采用的是关闭乡镇企业的办法。由于污染源乡镇企业承受不了由此带来的损失，往往象征性地停产一段时间，不久重新开业。由此说明，解决乡镇工业污染问题，采取强制性措施的作用极为有限。

### 三、当前农村环境问题的治理措施与途径

(1)发育市场体系。中国是一个低收入的发展中国家，更需要通过发育市场，解决环境污染问题。发育市场的具体内容是：①发育要素市场。资源价格由市场上的供需变动决定，以诱发企业使用稀缺程度低的资源替代稀缺程度高的资源，是建立资源节约型的生产体系的必要条件。②发育排污权交易市场。实行排污许可证制度可以达到两个目的。其一是控制排污总量，其二是为开展排污权交易创造条件。目前，我国的排污许可证制度主要服务于第一个目的，而事实上第二个目的更为重要。排污权交易是利用市场机制解决环境问题的重要手段，为了提高环境治理的投资效果，应该在开展排污权交易试点的基础上，加速发育排污权交易市场。

(2)强化政府的职能。除了需要政府投资，最主要的职责是做出适宜的制度安排，包括诱发性制度安排和强制性制度安排，以诱导和强制企业采取预防和治理污染的措施。政府管理环境的主要任务是：规定生产过程中必须达到的环境标准，为生产者创造平等竞争的环境；通过发展公共品，解决企业自身难以消除的外部不经济问题。具体内容是：①运用有关环境和资源保护的法律法规和必要的行政手段，实施可持续发展战略。至今，

中国已制定了 4 部环境法律、8 部资源管理法律、20 多项环境资源管理行政法规和 260 多项环境标准，初步形成了环境资源保护的法律、法规体系。今后要在健全该体系的前提下将重点转移到司法上。②协调各级政府在环境治理方面的利益矛盾。③创造管理农村环境所需的条件。例如，各级政府要确保环保主管部门日常管理经费有稳定的来源，同时必须从制度上明确规定，征收到的排污费必须全部用于污染治理。

（3）设置乡镇企业发展区。在农村设置乡镇企业发展区，并设计和推行一套能使其有效运作的宏观调控政策，是消除乡镇企业发展中可能出现的环境问题必不可少的工作。乡镇企业发展区需要具备外延发展所需的空间和内涵发展所需的条件。由于各地发展水平差异较大，乡镇企业发展区在区位选择上不宜采用同一标准。追求规模经济的内在动力会使乡镇企业空间集聚具有客观必然性。政府设置乡镇企业发展区实际上是顺应这种客观必然性，更快、理智地为乡镇企业获取外部规模经济、避免外部规模不经济创造条件，以降低乡镇企业空间集聚所需付出的代价，尤其是延期支付的环境代价。

（4）加速生态技术创新和推广。改革开放以来是我国可以再生资源培育和自然生态环境保护研究成果丰硕的时期，清洁生产技术研究也有相当大的进展。但是，同亟待解决的问题相比，技术创新的数量和水平仍嫌不足。随着农村经济快速发展，有些技术已经难以继续应用，这意味着生态技术创新、升级已成为越来越迫切的问题。生态技术创新具有知识产权保护难的特征，完全依靠市场机制诱导，实际完成的技术创新必定低于技术创新的可能性。为了最大限度地发挥技术创新在保护环



境中的作用，政府应对生态技术的创新和推广给予有力的扶持。

（5）对污染源企业关、停、并、转给予适当的经济补偿。解决乡镇工业污染问题，关闭乡镇企业并非治本之策，最多只能见效于一时。乡镇企业由此带来的损失，是其接受政府采取的调控措施的基本前提。为此，政府对实施关、停、改、转等宏观调控措施的污染源企业给予适当的补偿，把自己实施宏观调控政策的权利和应尽的责任统一起来，是十分必要的。

## 农村可持续发展

我国是发展中国家，人口众多，资源紧缺、经济、技术落后，自然灾害频繁，发展农业生产的限制因素较多。建国 50 多年以来，我国人民为了求生存和发展，改造自然，开发资源，加快经济发展，取得了巨大成就；但是，由于没有正确地遵循自然规律和经济规律，盲目超量开发利用资源，破坏了生态环境，造成水土流失、土地退化、环境恶化等。特别是近年来，只求经济效益，对资源保护和管理不力，只求索取，不求投入，掠夺式利用资源，加剧了资源破坏和环境恶化。由于城市和工业发展，盲目占用耕地，致使耕地面积和人均耕地面积减少。因此，合理开发利用资源，保护生态环境，发展持续农业，促进农村经济的发展，是我国实现农业现代化的重要决策，具有重要的战略意义。

### 一、农业与农村经济系统可持续发展面临的难题

我国农业经济可持续发展面临众多不容乐观的制约性因素：

(1)我国农业剩余劳动力的增多和人均农业资源的减少。据预测,至本世纪 30 年代,我国人口可能增加到 15~16 亿。人口大量增长和城市化、工业化对自然资源需求的增大,将使我国人均占有的农业资源越来越少。1978 年,我国有农村劳动力 3.06 亿,其中从事农业的有 2.84 亿,从事非农产业的只有 0.22 亿。而到 1997 年,我国农村劳动力增加到 4.5 亿,虽然非农产业消化了 1.3 亿,从事农业的劳动力依然增加到 3.234 亿,劳均耕地面积不断减少。1952 年至 1997 年,我国人均耕地由 0.187 公顷下降到 0.093 公顷,目前劳均耕地仅有 0.33 公顷,户均耕地不足 0.7 公顷,是世界上农户经营规模最小的国家之一(户均耕地国际略比:美国 160 公顷、法国 25 公顷、意大利 8 公顷、日本 1.2 公顷、韩国 1 公顷)。尖锐的人地矛盾直接制约着我国农业的规模化发展和生产效率的提高。

(2)农村人力资源的素质低下和大量剩余,耕地和口粮的重压,使我国农业生产结构调整受到严重的制约。我国农民文化素质总体偏低,农业人口中具有初中以上文化程度的仅占 40%,文盲半文盲占农业劳动力总数 26.5%;劳均拥有的农业固定资产低,约为美国的  $1/100$ 。2000 年我国牧业产值占农业产值的 29.7%,而发达国家一般占到 50%以上。生产结构不合理和人均支配生产资料有限,使得我国农业劳动生产率低、效益差。目前,我国农民人均产值约为工人的  $1/5$ ,农业劳动生产率仅约为美国的  $1/70$ 。

(3)农业基础设施建设投入不足和农民投资“非农化”倾向强烈,致使我国农业现代化所需投入的技术、装备、管理、信息等要素有限,自我积累和自我发展的

能力差。20 世纪 50 至 70 年代，我国曾进行过大规模的水利建设，农业生产条件有了明显的改善。但是，近年来，我国农业基本建设投入日趋下降，从“二五”、“三五”、“四五”、“五五”时期农业基建投入平均占全国基建总投入的 11.3%、10.7%、9.8%、10.5% 下降到“六五”、“七五”、“八五”时期的 6.2%、3.2% 和 3.0%。目前，我国已建成的 8.4 万多座水库中有 1/3 在带病运行。受价值规律调节，作为农业投资主体的农民和农村集体近年来投资取向“非农化”较为强烈，农业剩余较多地投向二、三产业。农户固定资产投资总额中，农业投资比重有下降的趋势。农业基础设施建设和保护不足，以及农户农业的粗放式经营，使得资源浪费严重，生产成本偏高，抗灾能力弱，生产波动性大。

（4）双层经营体制中“小而全”的农户经营和“大而松”的集体经济使农业走向规模化、专业化、集约化步履维艰。广泛分散的农户小生产与千变万化的大市场之间的矛盾依然很突出，目前，联结农户和市场的中介组织还没有稳定的组织实体，农业一体化经营中的“利益链”安排尚没有较好的产权机制，农技推广缺乏有力载体。

（5）农产品增长潜力有限，较难满足人口和经济增长的需求。我国的粮食、棉花、肉类等主要农产品已跃居世界首位，耕地粮食单位产量也居世界前列，但按人均占有农产品产量计，我国依然处于较低水平。随着人口增长和经济发展，对农产品的需求量将大幅度增长，但受制于我国后备耕地资源少和单产提高潜力有限，我国农产品有效供给将越来越成为难题。

目前，我国已加入世界贸易组织，中国农业已步入

“WTO 时代”。由于我国农业生产规模过小，现代化装备水平低，比较效率低下，其竞争力与发达国家相比悬殊较大，因而，新形势下我国农业发展将面临更大的压力和挑战如农产品标准化的挑战和国际市场供求波动的挑战等。

## 二、我国农村经济可持续发展面临的主要制约因素

第一，在二元经济的背景下，我国农村经济结构日益朝城市形态发展，但当前却无法以相应的城市化为空间载体。由于乡镇企业产权的社区属性，阻碍了乡镇企业在地域上的聚集，使农村工业化普遍只能依托于小城镇和自然村望而却步，无法与现代城市相结合，导致农村城市化严重滞后于工业化。由于农村小城镇的作用主要限于社区内，其经济聚集程度普遍很低，许多小城镇仅是相对集中的居民点，缺乏产业聚集空间载体的功能，“镇村相像”的现象较多。农村工业化与城市化脱节，使农村的产业结构与空间基础载体之间发生很大偏离，由此导致了农村工业一方面同城市工业同构，另一方面又形成相对封闭的内循环，无法融入城市工业体系。并且，第三产业失去城市载体，也使其发展严重滞后于工业化进程，导致整个农村产业结构呈低级形态发展。

第二，乡镇企业原有的有利经济环境和优势条件正趋于弱化或消失，由于乡镇企业所处的地理环境、人文状况，以及其资本、技术、管理上薄弱等劣势，使其在当前产业结构雷同度较高的激烈市场竞争中，处于不利地位。在买方市场的条件下，其增长势头将日趋减缓。

第三，我国农村集体所有的产权制度阻碍了现代企业制度在企业中的建立，并妨碍其资本进入资本市场运营和重组，这在很大程度上制约了乡镇企业上规模、上

档次的速度。乡镇企业面临着以产权改革为核心的“二次创业”，因此，如何界定和设置乡镇企业产权，在农村资本市场发育不良的条件下，加快其“改制”的步伐，是尚待求解的难题。

第四，农村工业布局过度散乱和农村城镇“泛小镇”化，使乡镇企业集约化和农村第三产业发展受到很大制约，农村内部消化剩余劳动力的能力正在减弱。受发展速度下降和企业技术进步、资本有机构成提高及布局分散等因素影响，近年来，我国乡镇企业吸纳农村剩余劳动力的能力明显下降。1995年和1996年，乡镇企业吸纳的新就业人数分别为844万和646万，而1997年就业人数却减少了58万。据统计，1997年全国乡镇企业吸纳的农村劳动力为1.25亿人，1999年为1.27亿人，比上年增加了200万人；2000年这一数字是1.28亿人，比上年增加了100万人；2001年与上年大体持平。“八五”期间，我国农业中的劳动力总量减少了1001.9万人，而整个“九五”期间，在农业中就业的劳动力总量不仅没有减少，反而还增加了463万人。如不开辟新的转移渠道，仅靠在农村内部、靠发展乡镇企业就地转移这一种方式，本来就相当严重的农民就业不充分的情况将会更加恶化，对提高农民收入和保持农村稳定都极为不利。发展第三产业是农村“低成本”消化剩余劳动力最具潜力的出路，但农村城市化走进“泛小镇化”误区，大大制约了这一出路。据统计，发达国家的大、中城市工业与第三产业的劳力比为1：2至1：3，我国大、中城市这一比例为1：1左右，而我国农村的小城镇规模通常较小，因此，发展第三产业的空间也十分有限。

## 农业生态环境建设

对农业生态环境进行大规模的建设，是实现经济与社会可持续发展的战略措施。在新世纪中，应坚持不懈地开展大规模的农业生态环境建设，依法保护并合理开发土地、水、森林、草原、矿藏和海洋资源，完善自然资源有偿使用制度和价格体系，逐步建立资源更新的经济补偿机制。现阶段农业生态环境建设的主要目标和任务有以下几个方面。

### 一、生态保护和建设

在“十五”乃至更长一段时间，继续大力开展植树种草、防沙治沙、改良草场、水土保持等工作，有效保护和恢复生态环境；把热带森林、天然林、湿地、生物多样性丰富地区和生态脆弱区等生态系统放到相应的位置，采取有效措施予以保护。继续坚持“谁开发、谁保护；谁破坏、谁恢复；谁利用、谁补偿”的原则，加强资源开发活动的生态环境管理，加速推行环境影响评价等行之有效的管理制度。到“十五”末，建立起生态环境保护 and 自然资源管理的法规体系，基本实现资源的开发与合理利用，遏制生态环境加剧恶化的趋势，把农业生态环境建设引向良性循环的轨道。以增加森林资源、保护和改善生态环境为目标，以防护林体系工程建设为基础，加快造林绿化步伐，完善“三北”、长江中上游、沿海、太行山绿化、平原农田防护林体系工程，全面铺开黄河中游、淮河太湖流域、珠江流域、辽河流域防护林体系工程建设，基本构筑起绿色生态屏障。加快森林资源培育和用材林基地建设，提高森林资源的数

量和质量，发挥森林在生态环境建设中的主体作用。

继续大力开展长江、黄河、珠江、海河、淮河、松花江和辽河七大流域的水土保持建设，重点治理黄河中游和长江上游的水土流失。加大风沙区生态建设力度，植树种草、治沙造田，合理开发利用沙区资源，积极发展沙产业，重点抓好治沙工程试验区的建设。加快对草原退化、沙化、盐碱化的治理，改良天然草原，建设高标准的人工草场，改良沿海滩涂。

## 二、环境保护

围绕“十五”农业发展目标，大力发展生态农业，控制农田污染和农药化肥对水环境的污染，扭转农业污染和农业生态环境破坏加剧的局面，改善农业环境质量，使农业走上可持续发展之路。与此同时，注意改善村镇环境和农民居住环境。

制定农业环境管理法规和标准，建立健全农业环境管理体系，加快农业环境监测网建设，实现监测工作常规化。对农业环境重点污染区进行治理，防治农用化学污染，有效施用化肥，加快农药新品种研制开发，增加高效低残留的新品种产量，推广病虫害的综合防治和生物防治措施，防治畜禽养殖场的粪便污染和水产养殖带来的污染。

## 三、自然保护区和生物多样性保护

加快建立和完善全国自然保护区网络，进一步扩大自然保护区的数量和面积，形成类型齐全、级别明确、布局合理、面积适宜、建设与管理初步协调的自然保护区网络。

加强对珍稀濒危物种的就地保护，积极开发物种迁地保护和繁育基地，建立国家级濒危动植物种基因库和

各类物种遗传资料数据库；建设国家级生物多样性保护开发研究室和珍稀濒危野生动植物保护研究试验室，有效地保护生物多样性。

#### 四、地质环境保护

强化地质环境监督管理，建立起适应社会主义市场经济体制要求的地质环境监督管理体系，保护地质环境，合理开发利用地质资源，努力减少地质灾害损失；查明我国地质灾害的区域分布规律和发育特征，完成全国省级地质灾害防治区划，开展地质环境监测和地质灾害预测、预报，建立和完善地质灾害监督网及数据库。到 2010 年，使一些有直接威胁的重大地质灾害得到治理；开展矿产资源开发对地质环境和地面生态环境影响的现状调查与评估，抓紧完成南水北调工程和黄河下游治理工程的环境地质影响论证和评估，加强对地下水资源的保护，使不合理开发地下水资源的状况得到控制，实现水资源的可持续利用。

#### 五、海洋环境保护

加强海洋环境管理，控制近海海域污染和对生态的破坏，使部分污染比较严重的重点河口、海湾、海域的环境质量有所改善，防止新经济开发区临近海域的生态破坏，力争减轻海洋环境灾害。

完成近海海洋环境功能区划，扩展管理领域，对海域逐步实施环境监督管理。建设海域生态监测网络和各种类型的生态监测站；建设国家海洋病毒检测中心，开展近海传染病毒监测；建立国家赤潮预报中心和赤潮监测网。



## 农村可持续发展的实现途径

### 一、加快以水利为重点的农业基本建设

农业是国民经济的基础，而农业基本建设又是农业发展的基础。改革开放以来，我们各级政府在加强农业基本建设，改善农业生产条件上作了很大的努力。特别是近年来，又把环境保护、可持续发展摆到战略位置，把改善农业生态环境提上日程，取得了明显的成绩。但是同时也要看到，我国农业的基本建设离现代农业的要求还相差甚远，许多环节还很薄弱，亟待改善。根据十五届三中全会决定精神，在加强以水利为重点的农业基本建设和改善农业生态环境上，要着重抓好以下几方面的工作：

（1）水利建设要坚持全面规划，统筹兼顾，标本兼治、综合治理的原则，实行兴利除害结合，开源节流并重，防洪抗旱并举。按照 1997 年 10 月国务院正式颁布的《水利产业政策》，水利建设和水利事业发展必须明确事权划分，确定各类水利项目的建设性质，理顺管理体制和投资渠道，合理调节水资源的供给、使用保护、处理等各个环节的利益关系，实现水利产业化。

（2）重大水利工程建设，要从长计议，全面考虑，科学选择、周密计划。目前的当务之急，是要加大水利投入，加快长江、黄河等大江大河的治理。要继续以防洪减灾为中心，重点安排好在建水利项目特别是黄河下游治理、长江中下游重点堤防段建设，淮河、太湖及其他重点湖泊治理等防洪工程建设，进一步提高大江大河的防洪标准。扎扎实实大干几年，把大江大河大湖的干

堤建设成高标准的防洪堤。要抓紧长江三峡、小浪底、万家寨等主要江河控制性工程的建设，提高对河水的调蓄能力。

（3）要动员社会力量，加强对中小河流的治理，改善小流域的水利设施。要抓紧对现有的病险水库进行除险加固；加强重点行蓄洪区安全建设、灌区续建等一批意义重大的水利项目的建设；要继续加强城市防洪工程建设和海堤建设，进一步健全气象、水文、防汛等服务体系，提高综合防洪抗灾能力。在增强防洪能力的同时，也要注意针对我国水资源较缺的实际，努力解决干旱缺水问题。要加快现有大中型灌区水利设施的修复和完善，要坚持不懈地搞好农田水利基本建设，继续搞好以节水为中心的灌区续建项目和高标准节水示范项目的建设，做好大型灌区的节水改造工作，大力提倡节约用水，合理调配水资源，推进城乡节水事业的全面发展。大力发展节水农业，把推广节水灌溉作为一项革命性措施抓紧抓好，大幅度提高水的利用率，努力扩大农田有效灌溉面积。

（4）改善生态环境的重点是要大力提高森林覆盖率。森林可以说是陆地上最重要和最复杂的生态系统，也是陆地上分布最广，能有效影响并改变自然环境状况的一种生物。在历史上，我国曾是一个森林资源极为丰富的国家，但由于人口过多、战乱频仍、过度砍伐等原因，特别是近几十年来垦山造田、乱砍滥伐，使我国退而成为一个森林资源贫乏的国家。据 1989~1993 年第四次全国森林资源调查的结果，全国森林面积仅为 133.7 万平方公里，仅占全球森林面积的 3%~4%。我国森林的覆盖率大约只相当于全世界森林平均覆盖率的 1/3，人

均占有森林面积只占全世界人均占有面积的  $1/6$  多一点。过度地砍伐森林使生态环境遭到很大破坏，1998 年长江大洪涝的一个重要原因，就是上游地区森林过度砍伐，造成植被破坏，降低了抗洪能力。为此，党的十五届三中全会《决定》提出：“从现在起就要调整林工企业的主营方向，变伐木为营林，有计划地停止天然森林的采伐，切实保护大江大河上游的森林植被”。这是改善农业生态环境的一项非常有力的措施。要把长江、黄河的上中游地区，同沙区和草原区作为全国生态环境建设的重点。大力植树种草，实行封山育林，加快小流域综合治理，加强水源涵养，水土保持，提高防御风沙能力，切实改变江河泥沙严重淤积、草原沙化的状况。在农业生态环境不断改善的基础上，通过科技进步，变目前的中低产田为高产田，提高农业生产能力。

(5) 坚持农业可持续发展战略，走生态农业的道路。这是一个很复杂、涉及多方面的系统工程，要从多方面积极努力。要通过立法，禁止毁林毁草开荒和围湖造田。毁林毁草的恶果我们在前面已经提及，围湖造田其实也已经让我们尝尽了苦头。湖北省在历史上曾被称为“千湖之省”，但目前只剩下湖泊 320 多个，湖面由原来的 0.8 万平方公里缩减至目前的 0.23 万平方公里。其他如洞庭湖、太湖、巢湖、鄱阳湖等也程度不等地被围垦。围湖造田虽然从短期看增加了耕地，增加了粮食产量，但由于破坏了生态系统，所造成的损失远远大于所得。一个最直接的后果就是降低了湖泊调蓄洪水的能力，同时也减弱了环境自然净化的能力，加速了湖泊鱼类资源的衰减。所以，对过度围垦的湖泊，要尽快还田于湖。我国还有辽阔的草原，草原也是生态系统的重要组成部分

分。要进一步加强草原建设和保护，治理草原退化、沙化和碱化的问题。

（6）要进一步加强环境保护，防治环境污染，要把污染控制放在与自然生态系统保护同等重要的位置，通过科技进步，控制工业、生活及农业不合理使用化肥、农药、农膜等对土地和水资源持续发展的一个重要方面。加强环境保护，改善农业生态环境不只是政府的事情，同时也与广大农户利益密切相关，要制定相应的政策，鼓励推进“四荒”即荒山荒沟荒丘荒滩等使用权的承包、租赁和拍卖，加快开发和治理，并切实保障开发者的合法权益，调动开发者的积极性。通过全民努力，使我国农业生态环境有一个根本的改善。

## 二、切实增加对农业的投入

加强农业农村工作，包括农田水利建设和生态环境改善，以及提高科技等方面都离不开增加农业的投入。可以说，切实增加农业投入是一个带有根本性的问题。近年来，在我国农业生产中所出现的一系列困扰农业发展的问題，比如，生态环境恶化，水旱灾害频繁，农业基础设施脆弱，抗灾能力薄弱，农业综合生产水平的提高赶不上需求的发展等等，无一不与投入不足有关。所以，我国农业现在已经到了非大幅度增加农业投入不可的地步了。落实党中央、国务院加强农业的各项决策，必须使增加农业投入落实到位。

多年来，我们一直讲，发展农业要一靠政策，二靠科学，三靠投入。现实情况是，农业投入低已成为制约农业发展的最重要的因素。从总体上说，增加农业投入，一方面要增加政府投入，第二方面要增加农户投入，第三方面要动员社会资金增加投入。与此相应的，就需要

调整政府和农民的行为，同时，要改革农村金融管理体制，开辟社会筹资渠道。

（1）调整我国经济发展战略，真正把农业放在基础地位来看待。从我国国民经济的整体发展来看，农业相对滞后的问题已经相当突出，工业和农业一条腿长、一条腿短的现象实际上更严重了，这对于整个国民经济的协调发展是不利的。从理论上说，国民经济持续稳定的发展速度，应该建立在结构协调的基础上，假若结构发展不协调，那么，国民经济总体的发展速度就要受到发展慢的那个产业的制约。这方面，我们过去已经有了许多教训。农业作为国民经济的基础，对国民经济总体的发展有着决定性的影响，如果忽视了农业的发展，一味追求其他产业发展的高速度，总有一天，国民经济的发展会因为农业支撑力的断裂而出问题。加快农业发展，从国民经济总体来考虑，必须调整发展战略，真正按农轻重的次序来规划国民经济的总盘子，只有把这项工作抓好了，发展农业，增加投入的问题才有可能获得解决。否则，如果一味地追求国民经济发展的高速度，农业仍然被置于“说起来重要，干起来不要”的位置。

（2）根据我国农业发展的需要，进一步加大政府对农业的投入。在市场经济条件下，由于受比较利益的吸引以及其他方面的因素，政府投入多指向回收期短，收益快的工业部门，从而形成政府投入的非农倾向。要加大政府的投入，首先要从根本上纠正对农业投资忽视的行为，通过明确的制度和法律形式保证中央政府和各级政府对于农业长期性、全局性的资金供给。二是要通过制定有关政策措施，分担农业经营者的市场风险。三是逐级建立农业发展基金制度，通过税收等手段使发展基金

不断增加。中央政府和地方政府对农业进行投资的范围要划分清楚，那些该中央来办，地方办不了的事，由中央投资去办；那些应地方上办的事，应由地方增加投入去办。

（3）积极鼓励和引导农户投入。改革开放以来，农村经济实力显著增强，农户的储蓄存款也日渐增多。增加农业投入单纯依靠国家财政是不行的，要想法把农民手中的这部分资金调动起来，投到农业生产中来。农户直接投入生产的资金，多属于日常经营性支出和小型农田水利建设等方面的支出，其特点是支出范围广泛，但数额相对不大。如果能够通过有力的政策引导，使农民手中的资金投入这些方面，必然大大提高农业劳动生产率。为了有效地增加农户这方面的支出，应通过立法界定农户在生产经营上的投资职责，规定农户必须承担的生产经营性投入。同时，制定有关政策，保护农户投入的收益结果能按照“谁投入，谁得利”的原则使投资者获利，从而保护农户投入的积极性。

（4）发展壮大集体经济，以工补农。近年来，农村乡镇企业发展很快，集体经济的实力也有了一定程度的增加，但集体投入于农业生产的资金却依然处于较低的水平上，这种状况对于农业生产的发展是不利的。一般来说，在农村乡镇企业发展的初期，应由农业来哺育和促进其尽快成长，但当其发展到一定阶段时，应反哺农业，促进农业和农村非农产业的协调发展。鉴于我国地域广阔，各地非农产业的发展很不平衡，农村集体经济的实力不大一样，因而对集体投入不宜划一要求。从总体上说，由于沿海和我国东部地区，乡镇企业发展较快，集体经济实力较强，应拿出更多的资金投入农业，而中

部、西部地区则应随集体经济的不断壮大而逐步增加投入。

（5）完善农业信贷功能，拓宽农业筹资渠道。增加农业投入，要充分发挥农业金融和信贷的作用。要按照建立社会主义市场经济的要求和农业发展的需要，进一步建立和健全农业投资的财政金融调控体系，并充分运用信贷杠杆，发挥农业信贷的分配和监督功能，规范农村金融机构的信贷投入范围、方式、行为等。同时，要尽快建立和完善农村资金市场，选择一些较好的农业发展项目，通过发行债券等方式向社会筹集资金。此外，还可进一步拓宽利用外资渠道，以吸引更多的外资用于我国农业的发展。总之，农业发展，是关系到 12 亿人生存生活的大事。大家的事要大家办，当然，如何把社会投资的兴趣吸引到农业投入上来，还有许多问题需要进一步研讨解决。

农业发展，必须依靠切实有效的农业政策性投入。只有从多方面增加了农业的投入，才能够推动我国农业上新的台阶，顺利地实现党中央提出的农业发展和农村经济工作的目标。

### 三、搞好农业的综合开发利用

我国人口多、土地少，要促进农业的发展，单靠规模扩大的粗放式经营是不行的，而必须在农业综合开发上下功夫，向农业开发要潜力，全面提高农业的综合生产能力。应该看到，我国幅员辽阔，农业历史悠久，一些自然资源总量居世界前列，而且在长期的农业生产过程中积累了丰富的开发利用经验，对世界农业的发展和进步，做出过辉煌的贡献。今天，在改革开放和社会主义现代化建设的新形势下，党的十五届三中全会《决定》

又一次提出了改善生态环境和农业综合开发的问题。从我国经济发展的长远战略角度来看,单纯对现有的耕地进行保护还是不够的,还必须有一个相当数量的土地储备,这就要求我们要向生产的广度进军,在保护现有耕地的基础上,尽可能扩大农业用地。据全国 2444 个县级单位的概查结果,我国目前约有宜农荒地 5 亿亩尚待开发,这是一笔丰厚的后备土地资源,要通过改革土地产权制度及制订一系列有利于开发的政策措施,调动农民的积极性,尽快把这部分宜农荒地开发出来,把一切可以利用的土地有计划地合理利用起来,使我们民族赖以生存的生命线得以巩固和加强。要保持我国农业持续稳定发展,增加粮食总量,就必须更加合理地利用土地资源,在广度开发和深度利用上下功夫。

向广度开发,就是要在保护现有耕地的基础上,尽可能地扩大农业用地。与世界其他国家相比,虽然我国人均占有耕地少,后备土地资源不足,但并不等于土地资源广度的开发上已经没有什么文章好作。仍从全国 2444 个县级单位的概查结果来看,我国现有的土壤面积不少于 132 亿亩,目前的耕地资源仅占国土面积的百分之十几。当然,由于其地形和气候条件的复杂,以及科学技术进步的程度还不足以使 100 多亿亩都变成耕地,但其中仍有较大的开发空间。除宜农荒地 5 亿亩外,可供利用的草地、草坡 40 多亿亩,可供养殖的淡水水面 8500 多万亩,可供利用的近海海面就更多。这些,都是具有很好利用价值的土地,把它们开发出来,也就增加了我国可利用土地资源的总量,扩大了农业生产的规模。

在深度上利用,就是采用先进的农业技术措施,改善经营方法,提高单位土地面积的产出率。国务院提出



发展高产优质高效农业，走的就是从广度和深度结合上更有效地利用农业资源的路子。发展高产优质高效农业，首先要在观念上有一个大的转变。即把传统的粮食观念转变为现代的食物观念，把发展农业从仅仅依靠现有土地开发转向开发利用全部国土资源，为适应发展高产优质高效农业的需要，对目前我国农村的种植业结构要进行必要的调整，最根本的就是要变当前的“二元结构”为“三元结构”。所谓“二元结构”，就是种植业由粮食和经济作物组成，而“三元结构”则在种植业原有的“二元结构”中，加进饲料作物。其结果，提高了农作物的综合利用率和转化率。发展高产优质高效农业，势必要求在更大程度上依靠科技进步。农业科研、教育和技术推广要尽快转到以发展高产优质高效农业为主的轨道上来，同时，还要加强水利、交通、气象、农机等生产条件和基础设施的改善，不断提高农业综合生产能力。

我国农业资源除耕地外，还有大量的森林资源、水资源、草原资源、海洋资源、滩涂资源等等。开发利用好这些资源，同样是我国发展农业的新课题。

进行农业综合开发，促进农林牧副渔各业同举并进，是充分利用农业资源的根本途径。但是，由于我国地域辽阔，各地情况很不相同，因而对农业的综合开发不能采取某一种模式，不能只走一条路子，而要根据本地的情况，适合朝什么方向开发，就把着力点放在什么地方。从自然资源分布的地理差异来看，东南沿海地区，农业自然条件比较优越，人口稠密，经济发达，交通便利，是我国主要农产品的集中产区。但是近年来由于各种原因，耕地面积减少较快，长江三角洲、珠江三角洲周围的广大农业区，人均耕地面积已经普遍位于全国平均线

以下，有些县甚至人均几分地，人口与农业资源的矛盾相当突出。在这种情况下，这些地方一方面积极保持和扩大耕地面积，同时，要依托良好的资源条件和技术条件，走农业集约发展的道路，尽快地发展起高产优质高效农业。而西北地区，农业自然条件比较差，人烟稀少，社会经济不发达，种植业仍处在粗放型生产阶段，畜牧业也停留在依靠天然草原放牧阶段，在很大程度上，仍然需要靠天吃饭。相比较起来，人口与资源在这个区域的矛盾主要表现为劳动力少，素质较低，已开发的资源未能充分利用。同时，由于受到科学技术等因素的限制，后备资源难以开发。对于这些地区，就不能像沿海发达地区那样，把开发的着力点放在农业种植业上，而要把着力点放在畜牧业上。当然，在解决了水利的条件下，也要注意多建立一些农业高产区。从现有勘查的情况来看，我国西北地区拥有较丰富的地下资源，把这些资源开发利用起来，将会使这里的面貌迅速得到改观。

实行农业综合开发，促进各业并举，是促进农业结构合理调整与农业自然资源优化配置，进一步提高资源利用效率和农业综合生产能力的重大战略措施，从我国现有耕地的情况来看，高产的一二等地仅占全国耕地总面积的 22% 左右，中产的三四等地占 41%，其余均为低产田。如果通过综合开发大力改造这 78% 的中低产田，不要说使之达到高产田，只要每亩能增产 50 公斤粮食，全国粮食总产量即可达到数百亿公斤。如果全国的荒山、荒滩、荒地、草原、草地、草坡都得以充分运用，则农业发展会是一幅非常诱人的前景。

## 农村基层组织建设

改革开放 20 多年来,农村基层组织发生了多元化的变迁和创新,农民和农村的组织化程度不断提高,对整个农村社会的发展都产生了极为深远的影响。但也存在一系列严重的政治、经济、社会问题,如农业基础设施严重损坏并且供给不足、人心涣散、干群关系恶化,等等。这些问题正日益严重的威胁着党和政府在农村的组织基础和农业发展的稳定性,因此探索和开拓新的切实有效的农村基层组织形式,实现农村基层组织的创新与发展,是当前我国农村基层组织建设的一项重大课题。

## 市场化农业与组织创新

早在 1983 年中央第一个关于农业问题的“一号文件”中就郑重提出农村实行“双层经营”的主张,即在土地家庭承包的基础上,强化集体组织的服务、协调和带动作用,增强集体经济实力。20 多年过去了,“双层经营”体制在一些地区已经落实,并确实起到了引导、协调、带动农户生产经营行为的作用。但在更多的地方,事实上只有农户这一个层次,集体这一层十分薄弱,甚至失去了引导、协调、带动农户生产经营行为的作用,并由此产生了一系列严重的政治、经济、社会问题,如法律案件增多、农业基础设施严重损坏并且供给不足、人心涣散、干群关系恶化,等等。这些问题正在日益严重的威胁着党和政府在农村的组织基础和农业发展的稳

定性，因此探索和开拓新的切实有效的农村基层组织形式，实现农村基层组织的创新与发展是当前我国农村基层组织建设的一项重大课题。

## 一、农村基层组织创新的动因

### 1. 农户行为的不确定性

农民通常将政府稳定土地承包制和粮价的政策行为美称为让农民吃“定心丸”。用经济学语言来说，就是稳定收入预期。但 80 年代中期以来的诸多事实表明，“定心丸”并未真正能够让农民定心，因为在地权制度和粮价政策确定之后，影响农户收入预期的诸多不利因素仍然存在，其中最主要因素是不利于农民的市场条件和不确定的生产过程。

农村土地承包引起的社会变迁是深刻的，因为这种变迁与中国经济的市场化处于同一过程之中。可以设想一下，如果没有全国范围内的市场化实践，农村土地承包制对社会变迁的影响可能是短期的、浅表的，生产要素产出率的提高，很快会遇到人均耕地面积和劳动力职业转移困难的限制，只不过是把公社体制下的土地潜在生产力释放出来而已。市场化实践在很大程度上克服了这一限制。市场交易范围的扩大，刺激了农村分工分业和生产方式多样化的发展，过剩劳动力长期困守于粮食种植业的状况在多数地区明显改变，劳动力在城乡之间的频繁转移和就地转移，成为农民增加收入，调整生产结构和就业结构的常规条件。

农村经济市场化的快速推进，也引出了另一个更重要的事实——农户两头在外，产前、产中、产后的不确定性增加了。产前产后的不确定性实质上是市场条件的不确定性，产中的不确定性就是直接生产过程的不确定

性。面临如此局面，农民驾驭自己命运的能力似乎仅限于自给自足的领域，一旦超出这一领域便落入盲人瞎马，夜半临池的境地，不可能对自己的生产经营行为做出有效预期。第一，从市场中买来的种子、化肥、农药，可能是伪劣之物，以致辛苦劳作却收之甚少，甚至颗粒无收，面临生活危机。第二，作物生长过程中的技术管理，农户仅靠传统经验是远远不够的，而他们的受教育程度又限制了学习和掌握新型农作技术的能力。第三，大部分农村地区农产品需要进入市场销售的份额占总产量的50%以上，少数地区达到80%左右，这意味着农民的命运几乎是由市场来驾驭的。他们或者对市场供求结构的合理预期过于集中，导致“集体错误”（如80年代后期以来频繁出现的谷贱伤农、果贱伤农、蚕贱伤农，等等），或者因运销手段不济而使大量已经到手的果蔬霉烂，人力、地力、财力毁之大半。多年来始终困扰农民的所谓“卖粮难”、“打白条”问题，实际上从另一角度表明农民在销售环节不确定性的增加。就市场结构对价格水平的影响来说，上述“谷贱伤农”、“果贱伤农”的现象都是正常的，单一品种的生产更加不可能摆脱这一命运。值得关注的是：直接面对市场的分散农户（大部分地区农户生产的市场依赖度为50%左右）如何获得市场结构变动的信息？由谁向他们传递可靠的市场信息？农户获取了这些信息，有条件调整自己的生产行为和生产结构吗？农户这些问题在人民公社体制下都不存在，在供不应求的情况下，可以强制性地减少消费，以维持“短缺均衡”，卖方、生产方法、买方、交换方式都是事前以行政方法约定的，消费者没有选择余地，生产者也不用主动调整生产结构。公社体制解体之后，低水平的

“短缺均衡”被打破，市场变量对经济运行的影响日益明显，由此引发了上述诸多难题。

农民生产中产前产中产后存在的不确定性，从不同侧面反映了小生产与市场机制间的矛盾：产后的不确定性可能使农户增产不增收；产前的不确定性可能使农户颗粒无收；产中的不确定性可能使农户产量下降，成本上升。

中国农村正在大踏步地走向市场经济，市场经济的规律正在各个方面发挥着不可抗拒的作用。而处于自然经济走向商品经济和市场经济过程中的中国农民，由于其家庭经营的分散性，则处于孤立无助的境地。有一种理论认为，应该把农民推向市场，让农民成为市场主体。其实这种认识是片面的。在市场经济条件下，个体农民是不可能成为真正的市场主体的，他们只有组织起来、联合起来，建立起合作经济组织，才能成为真正的市场主体。各种新型的合作经济组织不断出现，并在组织农民进入市场、提高农业比较效益、保护农民的民主权利和物质利益等方面发挥着愈来愈显著的作用。建立农村合作经济组织，是继实行家庭承包责任制以后中国农村的又一次经济体制的改革，如果说家庭承包责任制是对计划经济条件下人民公社体制的否定的话，那么在家庭经营基础上实行新的联合与合作，建立农村新型合作经济组织，则是对传统农业和自然经济的否定，是农村发展现代农业、走向市场经济的必然要求。

农村新型合作经济组织的迅速发展，对于推行农村经济的市场化进程、实现农业现代化，正发挥着愈来愈明显的作用。它一是为中国农村的市场经济培育了新的市场主体，为农民进入市场创造了条件、架起了桥梁；

二是改造了分散的小农，提高了农民的组织化程度，保护了农民利益，增加了农民收入；三是为农业产业化提供了组织载体，使产业化经营更加顺利地展开；四是政府对农业的宏观调控创造了条件，使政府由过去面对广大分散的农民转变为面对农村合作经济组织，增加了政府与农民沟通的新渠道。如果说农村的第一步改革以安徽凤阳为代表的“大包干”所产生的是分散效应、自主效应的话，那么农村新型合作社则是在此基础上产生的聚合效应、规模效应。新型合作经济的出现，昭示着中国农村第二步改革的方向。

## 2. 农民增收的内在要求

90年代中期以来，特别是1997年以来，我国农民收入增加的速度放慢，1997年，农民收入增长了4.6%，增速比上年下降了4.4个百分点；1998年农民收入增长了4.3%，1999年增长了3.8%，增速持续下降。农民收入增长连续几年下降，这在农村改革以来还没有出现过。因此，农民收入增长问题已成为当前我国农业和农村发展中的一个突出问题。

农民收入趋缓是在我国社会主义市场经济条件下出现的新问题。这是因为在发展社会主义市场经济的条件下，在我国传统农业向商品农业、现代农业转变的过程中，出现了一些新的矛盾。这些矛盾主要是：一是农民生产的产品自食自用的比例越来越小，商品率越来越高。农产品能否卖出去、卖个好价钱，对农业的发展和农民收入增长起着决定性的作用。二是多数农产品由长期短缺变为供求基本平衡，由卖方市场变为买方市场，有些农产品出现了结构性、区域性、暂时性的过剩。三是农业生产受自然因素影响大，产品生产周期长，品种更新

换代慢，不能与迅速变化的市场要求相适应。四是农产品的需求弹性小，往往增产不增收。一旦超过了一定范围内的人口需要，就会产生过剩。而农产品是生物产品，储藏保管困难，易腐烂变质，故而一旦过剩，就会成为负担。五是加入世贸组织后，农产品市场竞争愈来愈激烈，国外农产品对我国市场的冲击将日益加剧。六是在发展市场经济的条件下，小生产与大市场的矛盾日益突出，再加上农民的组织程度低，加大了农产品的交易成本。这些问题都在不同程度上限制了我国农民收入的增长。

在发展社会主义市场经济条件下，如何解决农业发展中出现的新矛盾，解决农民收入增长缓慢乃至停滞的问题呢？我们认为，在尊重农民意愿的前提下，提高农民的组织化程度，大力发展新型农村合作经济组织，既是提高农民收入现实选择，又是提高农民收入的内在要求。因此，随着农村改革的不断深入，在新的历史条件下，促进农村新型合作经济组织的健康发展，已成为增加农民收入的重要手段。

首先有助于弥补当前统分结合的双层经营体制的不足。当前，在发展市场经济条件下，农村经济发展中出现的新矛盾、农民收入增长受阻的主要原因之一就是经营体制不够完善，主要是统一经营层次薄弱。怎样才能有效地增强统一经营层次、提高服务功能呢？大力发展农村新型合作经济组织是一项非常重要的措施。当前，我国农村出现的各种类型的新型的合作经济组织，是我国农民在发展市场经济中的新创造。这种新型农村合作经济组织主要是以购销、技术服务为主要内容，一般内部比较松散，不具有经济实体性质，但它的发展有利于



小生产与大市场的对接,有利于提高农民的组织化程度,有利于提高农民收入水平。在组织农民发展生产、进入市场等方面发挥了重要作用。

其次,从当前我国各地出现的新型合作经济组织与农业产业化关系上看,新型合作经济组织在推进农业产业化经营中发挥着十分重要的作用。一是农村新型合作经济组织可以根据各地资源优势,按照产业化的要求进行区域化布局,建立农产品生产基地,从而形成产业规模,把分散的农户组织成专业户、专业村,通过专业合作带领农民进入市场;可以实行内部分工,发展合作销售,培育和形成农产品销售网络,这都为农民收入增长创造了条件。二是农村新型合作经济组织作为农业产业化组织载体,能够成为农工商一体化的经营组织。它即可以单独或联合创办龙头企业,或者以参股的形式投资外来企业,参与这些企业的决策和管理,又可以创办农副产品批发市场,为农产品进入市场创造条件,从而推动农民收入的增长。三是农村新型合作经济组织能够充当龙头企业与基地农户之间的中介,既能够降低农户与企业之间的交易成本,又能保护农民的利益;可以充当市场与农户之间的中介,为农户提供市场信息,引导农户进入市场;可以充当政府与农户之间的中介,向政府表达农民的愿望;同时还可以组织农户贯彻执行党和政府的方针政策。四是农村新型合作经济组织可以为农户提供各项服务,包括产前、产中、产后服务等。

## 二、农村新型合作经济发展的基本条件

### 1.农村经营管理人才的造就和农民素质的提高

在社会主义市场经济条件下,发展农村新型合作经济组织,必须培养和造就一支高素质的农村经营管理干

部队伍。

首先必须努力提高农村基层经营管理干部的政策水平和领导驾驭农村社会主义市场经济发展的能力。现阶段，广大农村基层经营管理干部长期工作在农村，不仅我们党在农村的路线、方针、政策的落实，农村改革和建设的各项任务的实现，农村社会管理工作的进行，农村社会治安、社会秩序的维持，农村社会主义精神文明建设、民主法制建设的进行，都需要广大农村基层干部的努力工作。而且，在市场经济条件下，大力发展农村新型合作经济组织，在很大程度上也有赖于广大农村基层干部队伍素质的提高。这是因为，农村基层干部队伍的素质如何，对党的路线、方针、政策理解的水平如何，社会主义市场经济知识和理论水平如何，其领导能力、组织管理能力、特别是驾驭市场经济的能力如何，直接关系到农村新型合作经济组织的发展。

应当看到，当前我国农村基层干部的主流是好的。我国农村几百万基层干部，是贯彻党在农村的方针政策、完成各项任务、团结带领广大农民建设社会主义新农村的骨干力量。正是他们在发育农村新型合作经济组织中发挥了重要作用。同时，我们也应该看到，当前，我国还有相当一部分农村干部的素质与发育农村新型合作经济组织的任务和要求不相适应。因此，采取有效措施，加大培训力度，帮助广大农村干部学习邓小平建设有中国特色社会主义理论，学习社会主义市场经济知识，学习科学文化知识，努力提高他们驾驭农村市场经济的本领，是当前农村新型合作经济组织发育的现实需要。

二是要大力提高广大农村干部发展社会主义市场经济和全面开展农村工作的实际能力，培养一批懂经营、

会管理的新型合作经济组织领班人。必须看到，农村社会主义市场经济的发展和农村整体局面的深刻变化，日益对农村基层干部的工作水平提出了更高的要求，特别是农村新型合作经济组织的发育，更需要一大批高素质的农村管理干部的领导，我们的广大农村经营管理干部能否适应农村新型合作经济组织发展的要求，带领广大农民发展社会主义市场经济，已成为对广大农村管理干部的现实考验。因此，我们要有计划地组织农村管理干部学习社会主义市场经济知识和有关科学技术知识，使他们逐步成为发展农村社会主义市场经济的内行，成为领导农村新型合作经济组织发展的内行。各级党委和政府，特别是县一级党委政府，在推进农村改革和各项建设中，不仅要向下级“给任务”，而且要向农村干部教授方法，要通过总结经验和典型引路的方法，帮助广大农村干部掌握科学的思想方法和工作方法，不断增强他们处理复杂矛盾和解决实际问题的能力。农村新型合作经济组织的发育与农村干部队伍的素质有着直接的关系，从一定意义上讲，农村干部队伍的素质决定着农村新型合作经济组织建设的成败。我们必须从农村经济发展战略的高度认识农村干部队伍素质提高问题，只有这样，我国农村新型合作经济组织才能健康发展。

三是努力提高农民素质，为农村新型合作经济发展创造条件。兴办合作经济组织是广大农民自己的事情，必须动员和组织农民自己来办。农民是我国人民的主体，是农村工作的出发点和落脚点。兴办合作经济组织、发展合作事业是全体农民的事情，只有农民自己认识了为什么要办合作经济，自己弄明白了怎样办好合作经济组织，合作经济的事情才能搞好。因此，要加快新型合作

经济组织的发展步伐并保证其健康发展，必须提高广大农民群众的素质，强化他们对合作经济组织操作的能力和驾驭市场经济的本领，必须在广大农村培养和造就一大批懂经营、会管理的农村合作经济发展的专业人才。

## 2. 政府的引导和推动

农村新型合作经济组织的蓬勃发展是农村商品经济和市场经济发展的必然要求。为使农村新型合作经济组织更好地发挥农业产业化的载体作用，推动农业生产方式和农村生产关系变革，建立社会主义市场经济新体制，实现“两个根本性转变”，政府部门应从以下几个方面做好引导和推动工作。

(1) 加大宣传力度，充分认识发展农村新型合作经济的重要性和必然性，积极稳妥地推进农村新型合作经济发展。发展农村合作经济，是深化农村改革、建立社会主义市场经济新体制、推动农业产业化、实现“两个根本性转变”的重要途径，对此各级政府及有关部门要进行深入广泛地宣传，使各级干部群众保持清醒的认识，提高发展农村新型合作经济组织的自觉性，使广大农民充分认识到大力发展合作经济是农村市场经济的客观要求和必然趋势。发展新型合作经济，绝不是要走 50 年代合作化的老路，更不是恢复生产资料“归大堆”的人民公社体制，而是要在坚持家庭承包制不变的基础上，努力发展农业生产力，提高农民进入市场的组织化程度，促进农村生产要素的合理流动和优化组合，建立健全农业产业化的管理体制和运行机制，推动农村第二步改革，从而实现农业的两个根本性转变。因此，要引导农民进一步统一思想，提高认识，把积极稳妥地推进农村合作经济发展提到重要的议事日程上来。

(2)明确合作经济组织的地位和作用,加强对合作经济组织的领导,保证其健康发展。农村新型的合作经济组织在构筑和完善适应社会主义市场经济需要的农村经济运行机制中,具有基础地位和最广泛的作用,是广大农民参与市场经济的基本组织形式,是深化农村改革、稳定和完善农村双层经营体制的切入点,同时,也是政府宏观调控农村经济、加强农村社会管理的载体。合作经济组织的这些作用,必须得到肯定。因此,政府应进一步加强对合作经济组织的领导、支持,并鼓励其发展,包括指导、帮助合作经济组织完善管理体制和运行机制,总结经验,指导、推动合作经济组织完善管理体制和运行机制,总结经验,指导、推动其面上工作的开展。同时,通过农业局、农村合作经济管理站、工商、审计等部门,对合作经济组织的业务进行指导,对财务进行监督、审计,规范管理,保证其健康发展;对合作经济组织发展中需要的培训场地、仪器设备购置经费等,给予必要的支持。

(3)进一步推动合作经济组织与农业产业化相结合,使之向更高层次发展。一是与培育龙头企业相结合。政府应充分发挥合作经济组织的桥梁作用,通过合作经济自身的服务,把农民与龙头企业通过利益关系紧密地连接在一起,实现产加销一体化经营,使龙头企业与农民从原来那种松散的、随意的关系变成紧密的、固定的关系,从而有效地解决农民与企业互相脱节、利益关系不直接的矛盾。二是与开拓市场相结合。政府应利用合作经济组织辐射面广、牵动面大的优势,把一家一户的农民组织起来,把小批量的产品变成大批量的商品统一销售,稳定农产品收购价格,保持正常的生产经营秩序。

三是与基地建设相结合。政府应发挥合作经济组织的组织协调作用，集中资金、技术、人才建设农副产品基地，使原来各种分散的、闲置的生产要素按照效益最大化的原则实现优化配置，为农业深度开发和产业化发展创造基础条件。四是与开发新产品相结合。政府通过合作社内部成员的协作，集中资金技术和人才，开发或引进新产品，使其尽快形成规模，占领市场。只有这样，才能使合作经济组织在更高层次上发展，具有越来越强大的生命力。

(4) 加快农村合作经济立法，强化宏观指导，明确农村合作经济组织的法律地位。目前，我国农村新型合作经济组织发展很快，但是很不规范，其法律地位也不明确。因此，政府应加快农村合作经济的立法步伐，尽快制订出比较完善的有关合作经济的条例和示范章程，明确农村合作经济组织的法律地位，保护合作经济组织的合法权益。诚然，立法需要一个过程，在此之前，地方人民政府可根据当地农村合作经济发展的实际，积极探索制定一些地方性政策和法规，以规范农村合作经济组织的行为，为农村合作经济发展提供强有力的政策法规保障，从而使合作经济组织逐步纳入法制化、规范化的轨道。

(5) 搞好试点示范，扶持农村合作经济组织发展。农村新型合作经济的发展目前在全国范围内还刚刚开始起步，因此，搞好试点示范工作、认真总结成功的经验和失败的教训都是非常必要的。试点示范的侧重点一方面要提供成功的典型，如山东莱阳的一些合作社、高密的股份合作制企业，另一方面要认真研究如何建立健全合作经济组织内部与合作经济组织同龙头企业之间的利益

调节机制。要通过试点、试验，制定在体制上和扶持措施上支持合作经济组织发展的政策，以指导和支持农村合作经济组织健康发展。与此同时，政府部门还要加强监督管理和组织协调，为农村合作经济的发展创造良好的环境和条件。

另外，农村合作经济组织尽管生命力很强，但在起步阶段力量还比较弱小，需要各级部门乃至全社会的积极扶持，特别是在金融、税收政策上要给予必要的照顾。在金融方面，要尽量提供资金援助，政府每年要从农村发展基金中拿出一部分周转金，用于支持农村合作经济组织的生产经营活动。在税收方面，要制定具体规定，实行减、缓、免政策，对农村合作经济组织从事的生产经营和服务活动，缓交或少交有关税费，使之尽快发展壮大起来。

农村新型合作经济组织建设是农村改革与发展的一项系统工程，涉及方方面面，因此，必须强化政府的引导、调控及推动职能。与此同时，在农村经济体制不断完善、合作经济组织快速发展的过程中，既要保持党的农村政策的稳定性、连续性，又要注重群众的意愿和首创精神，切实保护农民的积极性；既要深化管理体制和经济组织形式的改革，转变政府职能，又要积极探索符合农村合作经济组织发展的管理模式。各级政府要从发展农业和农村经济的大局出发，主动转变工作作风，改进工作方法，充分发挥自身优势，为合作经济的发展提供有效的服务。

## 农村基层组织

要理解中国农村社会基层组织现在和将来的发展，就必须追溯其历史的发展轨迹。我国农村基层组织的历史源远流长。“我国传统的农村社区组织基本上都围绕着生存延续和秩序稳定两大需要组建起来，并因满足这些需要而得以存在和调整。”传统的中国农村社会结构简单，其经济是自给半自给的自然经济，在组织上明显地呈现以下特征：群体性质的血缘性，居住方式的地缘性，组织结构的等级性，组织功能的非专一性。1949年后，我国农村经济仍属传统型的，但在组织、文化等方面已导入了一些现代因素，特别是改革开放20多年来，农村组织发生了多元化的变迁和创新，农民和农村的组织化程度不断提高，对整个农村社会的发展都产生了深远的影响。

### 一、我国农村组织的历史沿革

我国农村组织的历史沿革，可以追溯到原始社会的血缘家族公社，后经几千年的历史发展，其组织形式逐渐完备，组织结构日趋复杂。封建社会早期的“乡里”组织体系和后期的“保甲制”是其典型代表。

#### 1. 从血缘家庭公社到宗法制世袭等级组织体系

原始社会初期，人类为了维持公共秩序和共同抵御自然灾害的需要，建立了第一个社会组织，即原始社会初期的血缘家庭公社。在血缘家庭公社时期，随着生产力的进一步提高和人类思维能力的发展，人类两性关系在实行辈分婚的基础上，实行族外群婚，明确了“族”的概念，产生了氏族，形成了氏族公社，并自然发展成为



社会组织系统的基础。原始社会的血缘家庭公社和氏族公社构成了人类社会组织的最初萌芽。

进入奴隶社会后，我国的奴隶社会没有形成西方式的私人占有奴隶制，而是形成了宗族奴隶制社会。从组织体系的角度看，宗族奴隶制社会有两个显著特点：一是基层社会组织的被统治部族对统治部族来说，仍然保持了自己的自治实体，即一个臣服了的部族，不是被统治部族所肢解，其成员不是被分配为统治部族成员的私人家庭奴隶，而是整个臣服部族对统治部族来说具有奴隶部族的身份，其部族的自治首领对统治部族来说，具有奴隶代表的身份，然而，他们对于自己部族来说，仍然是自治实体的管理者，他们不仅代表了统治部族管理自己的部族，在主要意义上他们是代表本部族的民众来进行自治管理的。二是被统治部族基层自治组织保持了相当强的独立的自治管理权力。这种独立的自治管理权力，使社会基层的自治血缘实体对中央集权宗主的统治权力和地位，有着强大的、难以遏制的异化力量。

周取代殷商的宗主地位以后，为了强化对社会的控制，采取两个方面的措施改进社会组织制度。一是积极推行“仁政”，即废除奴隶制。二是进行领主大封建。通过这两项措施，全国各地的血缘关系独立的部族自治组织完全被打破，不再由自己原有的部族血亲自治首领管理，而基本上由周部族的血亲贵族统治，地域性基层社会组织取代了血缘性基层社会组织，从而有力地强化了中央集权和等级管理制度。

## 2. 封建社会的乡村组织体系

在中国封建社会两千多年的发展过程中，乡村组织的变化可以分为两个阶段，即秦汉到隋唐时期的“乡

里”级体系和北宋到清朝实行的“保甲制”。

“乡里”组织体系起于秦汉，止于隋唐时期。秦汉至隋唐的“乡里制”，历经千余年，在历史的变迁中有继承又有发展，各朝之间其具体形式不尽相同，但其实质内容都是一样的。其特点主要有以下三点：第一，职官与长者并用。既设立行政官吏，又注意发挥地方长老的作用。第二，刑禁与教化并施。对居民既施行什伍连坐，又进行以“孝”、“悌”为核心内容的教育感化。第三，秩序制和晋升制于一体，形成“宰相起于州部，猛将出于卒伍”的运行机制。“乡里制”作为集行政、教化、司法、自我管理和监督于一身的基层组织体系，其职能有四个方面：一是利用地方长老进行“教化”活动，使封建伦理道德深入乡民；二是管理户籍，征敛赋税和徭役；三是维护社会治安，以“什伍连坐法”的强力措施，达到维持社会稳定的目的；四是通过“乡举里送”，向朝廷推荐官吏。

乡里组织在唐末藩镇压混战和农民大起义中瓦解。在乡村组织体系中，取而代之的是源于北宋的“保甲制”，并一直沿袭到清代。起于北宋的“保甲制”乡村组织体系，就其实质来说和源于秦汉的“乡里”组织体系并没有什么本质区别，但认真比较之，它又有自己的一些特点：首先，它建立了一个更加严密的社会治安网络，对内加强了对人民的统治。其次，它寓兵于民，注意加强对壮丁的军事训练，强化了国家防御力量，对外有效地抗击了外族的入侵。再次，它比较重视农业生产和建设。元代的村社组织，以及明代提出的里甲内民户要互相了解，互相作保，对发展农业生产都起到了积极的作用。总之，就一般意义来说，村社组织的职能是编

审户籍入丁，并以此催征赋税和征用劳役，保证国家的经济来源，更注重经济功能；而保甲组织更多的是具有军事和治安功能。

国民党政府时期的乡村组织体系：从辛亥革命一直到新中国成立前夕，国民党政府在乡村基层组织体系的建立过程中，也广泛采用了“保甲制”。国民党政府采用的保甲制度和历代封建王朝实行的“保甲制”相比，有明显的差别：首先，进一步强化“连坐法”，实行各户相互监督和互相告发。其次，进一步强化了军事职能。在“管”、“教”、“养”、“卫”四大职能中，“卫”的职能得到高度重视，使地方村社武装（壮丁队、民团、自卫队等），作为准军事力量，一方面为国家正规武装提供兵源，另一方面维护地方治安和社会秩序。再次，进一步强化法西斯统治。抗日战争后，国民党政府在保甲制度基础上，又使之进一步“军事化”、“警察化”、“特务化”，将其和警察、国民党军队结成一体，在乡村组成了严密的法西斯统治。

## 二、新中国成立以来农村基层组织制度的变革

新中国成立以来，我国农村基层组织经历了很不平凡的历程。著名学者谢义亚从组织制度的角度进行考察后，认为：新中国成立 50 年来，“政权组织和经济组织的变化较大，党的组织和群众团体相对稳定”，并将 50 年划分为“新中国成立初期、人民公社时期和改革开放新时期”三个大的阶段，分别论述了不同阶段农村组织的变化状况。上述观点，科学而又客观地总结和概括了新中国成立以来农村组织制度的变化状况。

### 1. 新中国成立初期（1949～1958 年）

新中国成立后，中国共产党迅速在全国农村全面展

开了农村基层组织的创建工作，主要创建了两类组织：一是农村基层党的组织和政权组织。各乡建党委组织，各村建立党支部组织。二是农村经济组织。最先创建的是互助组，后又创建了初级社和高级社。可以说，新中国成立初期，农村基层组织在党的统一领导下，既继承了民主革命时期基层组织建设的优良传统，又充分适应了农村实际和形势发展的需要，组织建设的创新是成功的。从基层政权建设来看，因为贯彻了民主建政的原则和机构精简原则，使人民充分享有当家作主的权利，增强了主人翁责任感，政府组织健全而又高效率，对组织亿万农民群众完成土地改革和农业合作化起到了重要作用。从经济组织建设来看，高级社与初级社相比，在组织化程度上，前者大大高于后者，生产、劳动、分配和生活都高度组织化是高级社的组织特征；在组织创建的根源上，“如果说初级社是首先出于推进农村经济发展而创新和组建动机”；在组织功能上，初级社主要还是农村经济组织，而高级社则已不纯粹是经济组织而具有明显的行政属性，已“向政社合一的人民公社体制迈出了第一步”。农业合作化适应农业生产发展的需要，对促进农村经济发展和社会全面进步，起到了十分重要的作用，为亿万农民群众走上社会主义道路作了组织上的准备。同时，也方便了国家对农业的领导，使国家花费较小的精力和成本，得到了必要的农产品和积累了工业化资金。但合作化运动也存在一些失误。正如邓小平同志所指出的那样，农业合作化，一两年一个形式还没有来得及巩固，很快又变了。从初级合作化到普遍办高级社就是如此。如果稳步前进，巩固一段时间再发展，就可能搞得更好一些。

## 2. 人民公社时期 (1958~1983 年)

从 1958 年下半年开始,我国农村组织进入了人民公社时期,取消乡镇政府,乡镇党委改为公社党委,乡镇人民委员会改为公社社务委员会。人民公社从一开始就不是单纯的经济组织,而是“政社合一”的组织,其管理范围覆盖了政治、经济、文化乃至日常生活的所有领域。人民公社的组织体制几经调整,最终稳定在“三级所有、队为基础”的格局下,并一直延续到农村改革的初期。

人民公社实行统一领导、分级管理的制度,一般分为公社管理委员会、生产大队、生产队三级。生产大队是分片管理的单位,生产大队(村级管理组织)设党支部(或总支)、大队委员会、民兵连、妇代会、团支部等组织。生产队是基本的、独立的核算单位。这一套管理组织构成了我国农村组织体系的微观层次。与此同时,我国还建立了一整套与农村经济直接相关的职能组织体系,这一体系大致可归纳为三个系列:其一为生产系列,如农机站、畜牧兽医站、植保站等;其二为流通系列,如供销社、生产资料公司、棉麻站等;其三为金融系列,如农业银行、信用社等。这一体系构成了人民公社时期中国农村的基层组织系统。

人民公社从 1958 年创建到 1983 年解体,持续了 25 年,长达 1/4 世纪。应该说,人民公社是具有很强的社会整合能力和动员社会资源能力的,在其建立初期的一段特殊历史时期里,发挥了一定的积极作用。然而,人民公社制度作为生产关系超越生产力发展的产物,这一组织体系带有明显的缺陷,从而给农村经济和社会发展带来了 many 不利影响。诸如农业生产发展迟缓,人民生

活水平增长陷入停滞等，并最终使农民这种最活跃的农村生产力的积极性受到严重挫伤，极大地阻滞了我国农村由传统社会向现代社会的转型。从 1958 年到 1978 年，是新中国农业发展最为缓慢的 20 年，在这 20 年中，农业总产值年均递增只有 2.6%。农民人均纯收入，1957 年为 72.95 元，1978 年为 133.57 元，平均每年只增长 2.88 元；社员从集体分配得到的收入，人均每年只增长 2 元钱。在人民公社时期，农民不但失去了对土地和其他许多生产资料的自主经营权，而且也失却了对自己劳动的支配权。因而“农民对这样的组织创新从开始的惊慌发展到后来的抵触”，这就是很自然的了。在人民公社体制下，可以这么说：农民牺牲的比获得得多，仅国家在近 30 年间从农民那里吸取了约 6000 亿元人民币，用于城市和工业建设，同时国家还利用这样的组织严格限制农民跨地区、跨城乡流动，以减轻城市负担。正是在这种全面控制下，加上天灾人祸，才发生了 60 年代初期上千万人口的不正常死亡。

### 3. 改革开放新时期（从 1983 年至今）

在这一阶段，我国农村基层组织体系的建设，是随着农户经济的重建而逐步展开的，改革以 1978 年后逐步实行家庭联产承包责任制和 1983 年的政社分设为突破口，从撤社建乡到体现民主政治的“村民自治”，农村基层政权组织和经济组织在组织制度上又一次发生了重大的变化。这一阶段农村基层组织制度变革的主要内容有以下几点。

(1) 实行家庭承包责任制，进行农业微观组织的再造。家庭联产承包责任制作为农村基本经营制度的重大变革，在全国范围内经历了由不联产到联产、从包工到

包产再到包干，从“不要包产到户”到包产到户再发展为包干到户的变化过程。到1981年，有90%以上的生产队建立了不同形式的农业生产责任制；到1983年，有97.9%的生产队实行了“大包干”。家庭联产承包责任制的确立，标志着人民公社的三级组织构架被打破，重新确立了农户家庭经营的主导地位，形成了“双层经营、户为基础”的格局。这场改革从根本上瓦解了原有农村组织体系赖以依存的基础。更重要的是，它有力地促进了农业的高速增长，使我国在1979~1984年间出现了一个超常规发展的时期。全国农业总产值增长56.3%，年均递增7.7%。农民人均收入在1978~1996年间，由133.6元增加到1926.1元，扣除物价增长指数，实际增长4.59倍，年均实际增长率达10.02%。

(2)加强乡级政权组织建设,推进村民委员会制度建设。在实行政社分设、建立乡镇政府的基础上，中共中央、国务院1986年9月发出了《关于加强农村基层政权建设工作的通知》，明确要求：实行党政分工，乡镇党委要集中精力抓好党的自身建设，保证乡镇政府依照宪法和法律的规定独立行使职权，不能包办政府的具体工作；实行政企分开，乡镇政府要行使管理经济的职能，支持乡镇经济组织行使自主权，不能包揽或代替经济组织的具体经营活动；实行简政放权，建立乡财政，健全和完善乡镇政府的职能，加强乡镇人民代表大会对政府工作的监督。1987年11月，全国人大常委会通过并颁布了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，进一步明确了村民委员会是农民自我管理、自我教育，自我服务的基层群众性自治组织，制定了村民委员会主任、副主任和委员由村民直接选举产生，村民委员会向村民会

议负责并报告工作,村民会议由本村 18 周岁以上的村民组成,村规民约由村民会议讨论制定等一系列具体规定。同时明确要求乡镇政府对村委会的工作要给予指导、支持和帮助,村委会协助乡镇政府开展工作。这就明确了乡镇政府与村委会是指导与协助的关系,而不是领导与被领导的关系,这与人民公社体制中乡与村,即公社与大队的上下级隶属关系截然不同。

(3)以村级组织配套建设为重点,加强农村基层组织建设。农村基层组织建设是个系统工程,在逐步理顺农村基层各种组织相互关系的情况下,以村级组织配套建设为重点,农村基层组织建设进入了全面推进的阶段。1990 年 8 月,中央有关部门召开了全国村级组织建设工作座谈会,交流了各地加强村级组织配套建设的经验,进一步明确了村级组织建设的任务。1992 年 8 月,中央有关部门又召开会议,推广依法建制、以制治村、民主管理的经验,通过健全制度推进村级组织建设。这两次会议,对推进村级组织配套建设发挥了重要作用。1994 年 10 月,中共中央召开全国农村基层组织建设工作会议,发出《关于加强农村基层组织建设的通知》,明确提出村级组织建设要达到“五个好”的目标,并要求力争在三年内把处于软弱涣散和瘫痪状态的基层组织整顿和建设好。在对村级组织建设提出系统明确要求的情况下,对乡镇组织建设的要求也进一步具体化。1997 年 10 月,在全国农村基层组织建设电视电话会议上,中共中央提出乡镇党委建设要达到“六个好”的目标,并要求各地要把整顿后的乡镇党委作为重点进一步抓好。1998 年 6 月,中共中央组织部召开了全国农村基层组织建设经验交流暨表彰会议,对三年来以整顿后进村为重点的农村



基层组织建设工作进行总结。会议认为,按照“六个好”和“五个好”的目标要求,经过整顿,面上的农村基层组织建设工作得到了全面加强,有力地推进了农村的改革、发展和进步。

经过 20 年的改革和发展,农村基层组织的结构和功能发生了很大变化。1998 年 10 月召开的中共十五届三中全会,对改革 20 年来农村基层组织建设的成就和积累的经验进行了认真的总结,提出了今后一个时期农村基层组织建设的目标和任务,为农村基层组织的建设和发展指明了方向。这标志着中国农村基层组织建设开始进入了一个新的阶段,即以全面推进村民自治为核心的农村基层民主政治建设阶段。

## 农村新型合作经济组织

党的十一届三中全会以来的中国农村经济体制改革,给农村社会经济组织系统所带来的深刻变化,集中表现在以下两个方面:一是家庭承包制的普遍推行,再造了农村经济组织的微观基础。二是对农产品统购统销制度的全面改革,把市场机制引入农村经济领域。这两项改革从根本上触动了传统的农村社会经济组织系统,使得原有的农村社会经济组织体系功能逐渐衰退,新的农村社会性经济组织大量出现,并为进一步扩大运用市场机制铺平道路。我国农村的合作经济组织正是伴随着农村市场化进程的推进而出现的。当前,我国农村主要有以下三种类型的合作经济组织。

### 1. 社区性合作经济组织

1984 年中共中央 1 号文件和 1987 年中共中央 5 号

文件明确指出,为了完善统一经营和分散经营相结合的体制,一般应设置以土地公有为基础的地区性合作经济组织(后改称社区或社区性合作组织)。这类组织的特点,一是社区性,二是财产归集体成员所有,三是实行家庭联产承包责任制。其功能主要是生产服务、管理协调、资产积累、资源开发、兴办企业等。这类经济组织一般在村委会所辖居住村落范围,以集体所有的土地为基础组建,辖区内的农户均为其成员。这类合作经济组织是以土地为基础建立的,围绕土地经营开展经济活动是其职能作用的重要体现,社区性合作经济组织在这方面的职能,主要是管理公有土地、促进农业适度规模经营、组织与规划农田基本建设、为农户生产提供各种服务、实行“以工补农”以及经营不适宜农户分散经营的土地等等。由于土地具有不可移动性,就决定着以土地为基础而建立的社区性合作经济组织,有其存在的客观必要性。据统计,截止到1997年底,全国农村社区集体经济组织达到233万多个(不含西藏、中国台湾),其中乡镇级3.6万多个,村级63万多个,村民小组级167万多个,分别占乡镇、行政村和村民小组总数的80.5%、86%和31%。

## 2. 专业性合作经济组织

改革开放以来,在农村商品经济比较发达地区,农民家庭经济发展很快。在承包经济以外发展的农民自营经济,是以发展商品经济为目的、以专业化生产为特征的。农户的专业化生产越发展越强烈要求提供各方面的社会化服务。而农村原有的经济组织几乎没有社会化服务功能,这就必然促使农民自己联合起来,各类专业合作经济组织便因此应运而生。

专业合作经济组织,是由从事专业生产经营的农民,在自愿互利的前提下,以农户为单位,以专业大户与技术能手为骨干,民办、民营、民受益的农民自己的组织。其服务范围已深入到技术、资金、生产、供销等各个环节。专业合作经济被人们称为中国农民“自家庭承包责任制和乡镇企业以来的第三次历史性创造”。初、中级形态的专业合作经济组织,主要是以提供服务为主,而高级形态的专业合作经济组织,还经办经济实体,具有为农户进行加工、储运等功能,可以有效地化解农户的市场风险。山东省高密市河崖镇蔬菜生产合作社是全省最早出现的合作社之一。这个合作社是以镇蔬菜加工厂为依托成立的,加工厂作价 720 万元,按每股 100 元加入合作社;全镇 3000 多个种菜专业户按每股 100 元带股加入合作社;合作社选举产生了董事会、监事会和社员代表大会。合作社每年都与社员签订种植合同,制定收购保护价格,按合同包购社员交售的农副产品;每年实现的利润,拿出 20%~30%按社会交售农副产品价值分红,其余的用于公共积累;及时为农民提供产前、产中、产后的系列化服务。合作社运转的第二年,就加工出口蔬菜 700 多吨,国内销售 2000 多吨,盈利 200 多万元,社员股分红 30 多万元,用于扩大再生产 100 多万元,全镇农民仅此一项人均增收 1000 多元,由此带动了全镇蔬菜生产上了一个大台阶。到目前,合作社拥有固定资产 1670 万元,入股农户已发展到 3500 个,入股资金 48 万元,1997 年合作社实现销售收入 7200 万元,利税 450 万元,年终分红 142 万元,其中入股农户分红 12 万元。

### 3. 股份合作制经济组织

1990 年农业部《农民股份合作企业暂行规定》和

1992 年 12 月农业部《关于推行和完善乡镇企业股份合作制的通知》指出,股份合作企业是指两个以上劳动者或投资者,按照章程或者协议,以资金、实物、技术、土地使用权等作为股份,自愿组织起来,依法从事各种生产经营服务活动,实行民主管理、按劳分配和按股份分配相结合并留有公共积累的企业法人或经济实体。股份合作制经济是承认个人产权的合作经济,具有“聚集、带动、改造、改善”的功能,它的最大特点是“财产共有,产权明晰”,按劳分配与按股分红相结合。股份合作经济在某种程度上是资本联合和劳动联合的产物,既体现了资本社会化的要求,也体现了联合起来的劳动者的要求,是股份经济和合作经济兼容而形成的一种新的社会化组织形式。农业股份合作制,已经在我国部分地区创造了经验,其作用在于实现了建立现代企业制度要求下的农村产权制度的创新,使农村集体经济获得新的生机。

农村各类新型合作经济组织,是我国农村社会生产力和社会主义市场经济发展的必然结果。它们完全不同于 50 年代的合作化和 20 世纪 60 年代的人民公社体制。与传统的农村集体经济相比,有着明显的区别:一是基础不同。新型合作经济组织是建立在家庭联产承包责任制基础之上,它不是对家庭经营的否定,而是对这种制度的完善和发展。既弥补了农户分散经营的缺陷,又没有搞新的生产资料“归大堆”。二是内容不同。新型合作经济组织主要不是在生产领域的合作,而是在流通领域和服务领域的合作;既有地区性合作,又有跨地区合作;既有劳动合作,又有劳动力以外其他生产要素的合作,等等。三是遵循的原则不同。新型合作经济组织遵

循了自愿互利的原则，没有任何“官办”的痕迹。这种没有行政命令和强制手段而由农民自愿建立的合作经济组织，才是真正能够代表农民利益的农民自己的组织。

## **农村组织的区域性特色**

### **一、经济发达地区农村基层组织建设的特点**

经济较为发达的 12 个省区，多数分布在我国的东部沿海地区，国土面积较小，人口密集。由于具有靠近海岸、港口等得天独厚的自然优势，对外开放早，经济繁荣，交通、电讯、信息等极为发达，劳动力素质高，人均国民生产总值较高。农业比重相当低下，非农产业在农村产业结构中占绝对优势，相当多的农村劳动力已转到非农产业。由于经济实力特别是集体经济实力雄厚，加上乡、镇党政组织十分注意加强村级组织建设，因此，就总体而言，农村基层组织并未因市场经济的推进而弱化，相反组织创新活跃，越是富裕的地区，以村党支部为核心的基层组织威望越高，基层组织发挥作用越明显。特别是在沿海开放地区和城镇郊区，涌现出了一批社会总产值逾十亿、数十亿甚至上百亿的经济强村，农村基层组织呈现出良好的发展趋势。经济发达地区农村基层组织建设的基本特点是：

第一，在组织体制上，大多表现为党政企合一，交叉兼职，协调配合的领导体制。经济发达的农村，村级组织由于社区规模较大，组织实力雄厚，党员较多，基层党组织一般都由党支部升至党委。由于经济较发达，产业门类齐全，村级组织一般设农工商总公司专司社区经济发展事宜。这样便形成了一整套管理机构，即党委、

农工商总公司和村委会。党委是全村的决策机构，村委会是村政事务的管理机构，农工商总公司则统管全村的经济发展。这三个组织机构分工明确，而人员却是交叉使用任职的，即“三块牌子、一套人马”。一般党支部书记身兼公司经理（也有的党支部书记身兼总经理和村委会主任之职的）副书记分别身兼分公司经理或村委会主任，其他委员也都身兼企业或村委会要职。村级的经济、行政等大权通过党委成员的兼职、兼管的形式牢牢掌握在村党委手里，成为领导农民发展市场经济走向工业化的组织者、领导者、实践者。实践证明，这种党政企合一、人员相互兼职、书记统揽全局的组织管理体制，虽然有权力过分集中的问题，但它也会相应地减少内部权力斗争的内耗，节省行政开支，减轻农民负担，促进社会经济的发展。这个三位一体的组织，正是国家和地方政权组织、行政力量和各种法人组织与农民发生联系的中介。在经济发达地区，随着市场经济的发展，“党政企合一”现象越来越普遍，成为农村基层组织进行村级管理、推动经济发展的一种得心应手的组织方式。胡锦涛同志对此给予了肯定，指出，一些地方采用党支部、村委会、集体经济组织领导班子成员适当交叉兼职的办法，有利于加强党支部的统一领导，有利于协调各方面工作、提高办事效率，也有利于减轻农民负担。凡是效果好的都可以继续实行。

第二，在组织功能发挥上，基层党组织、经济组织发挥作用更明显，而村委会作用有弱化的趋势，有些地方则处于“虚置”的状况。凡市场经济活跃、人民收入水平迅速提高的村，一定是党组织具有绝对权威和强大号召力的社区，也一定是集体经济高度发达、并在村级

经济中占据绝对优势的社区。特别是在经济发达地区，随着村庄的公司托管、社区组织的企业化等农村基层组织的制度变迁，村委会在村自治中的地位和作用明显下降，而社区企业则提升为社区治理的重要组织载体，企业公司成为村庄实际借以生产、经营、管理的最基本的组织形式，企业集团公司成了村的代名词，村委会只是公司内的一个分支机构。而在公司托管的村庄，由于实际上托管村庄在建制上已成为企业的一个组成部分，其权力结构也发生了明显变化，农工商综合企业组织管理的构架替代了原来的社区基层组织形式。

第三，从基层组织领导成员对组织经济运行的影响看，发达地区的农村基层组织一般都有一位集党政企三权于一身的具有极高个人威望、人民群众衷心拥护信赖的当家人，即人们常说的社区领袖，或社区精英。发达地区的农村尤其是经济强村之所以发达，其因素涉及到政治、经济、社会的方方面面，但不能否认的一个重要事实就是农村的社区领袖在其中起着至关重要的作用。这些党组织的领导人都有很强的组织才干和凝聚人心的人格力量，任职期间都取得了显著成就。许多学者称这种现象为“能人效应”。被称为江南第一村的华西村党委书记吴仁宝是如此。河南的经济强村，如刘庄、京华村经济持续发展，同样也是和社区领袖的作用分不开的。刘庄党委的老班长——史来贺，近 50 年来，身不离劳动、心不离群众，党委一班人身先士卒，以自己的模范行动，把一个解放前有名的穷村，变成了一个年产值 3.4 亿元、人均纯收入 6000 多元、远近闻名的经济强村。京华村的当家人——刘志华，则以自己无私的品格、卓越的才华和奉献精神，使 70 年代还欠债 8000 多元的穷困村，变

成固定资产超亿元的社会主义小康村。受到江泽民同志多次赞扬的山东临沂市罗庄镇沈泉庄村支书王廷江也是这样一个先进分子,凭着他不忘国家、不忘党的事业、不忘党的宗旨精神,带领村民艰苦奋斗,把一个贫穷落后的山村变成了人均收入 6000 元的亿元村。可以说,发达地区农村的发展与社区领袖的聪明才智、超前意识、奉献精神是息息相关的。这种以社区领袖为主要特色的社区治理结构,能增强决策的实效性,降低组织成本,但也容易造成社区最主要领导者权力过大,“代”组织行事、人治色彩浓厚的弊病。这需要通过在村级组织建设中健全民主监督机制加以解决。近年来随着个体经济的发展,并在经济领域中占有一定比重,再加上发达地区村级经济的兴衰也是不断变化的,这在某种程度上对社区领袖的绝对权威地位也带来一定影响。

## 二、经济欠发达地区农村基层组织建设的特点

经济欠发达地区的 18 个省、区,除广西位于沿海外,其余 17 个省、区全部处在中西部地区,属内陆省份,“老、少、边、穷、山”区较多。虽然农业资源开发利用的潜力很大,但由于交通极不方便,自然条件相当恶劣,人的文化技术素质不高,所以资源利用率很低,经济的发展大大落后于发达地区。许多地区仍以粗放经营为主,劳动生产率很低,农民的收入远远低于全国平均水平。与发达地区相比,这些地区面临的温饱问题比较突出,农业发展速度较慢,1990~1996 年间,欠发达地区农业总产值年均增长率为 8.34%,低于全国 8.96%和发达地区 9.96%的增长率。经济欠发达地区的农村基层组织建设,这几年有了不同程度的发展,在很多贫困地区,由于加强了基层组织建设,党支部带领群众苦干,经过



努力，不仅解决了温饱，而且脱贫致富。但由于受区域经济落后，思想观念保守等因素的制约，从总体来说，这些地区的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。其基本特点如下：

(1) 农村基层组织的机构和功能萎缩，影响力、号召力、凝聚力相应减弱。在农村体制改革过程中，欠发达地区农村基层组织的权力和功能都不同程度地发生了变化。由于农户家庭的相对独立，构成原来农村基层组织的生产队自然消亡，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。在这种情况下，农村基层组织和干部的数量被减到尽可能少的程度。村经济合作组织、人民调解、治安保卫、公共卫生委员会和群众团体绝大多数形同虚设，或者是有机构无人员，或者是人员由村支部和村委会干部兼任。村支部和村委会的干部在多数地区也只留下村支部书记、村委会主任和会计（通常兼文书）。著名专家陈吉元教授认为，越是经济落后的地区，村级组织的作用越有限，有些经济贫穷薄弱区农村基层组织的涣散面达 30%到 50%。由于机构萎缩，农村基层组织往往只能应付上级的会议、检查和招待那些易于完成的工作，结果就迫使许多应由村干部承担的工作转由乡镇干部来直接执行。而机构和功能严重萎缩的结果，又直接导致农村基层组织的影响力、号召力、凝聚力减弱，有的农村基层组织，甚至不得不借用资源分配权来增强自身的影响力，将其影响的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，无法顾及许多目前尚需介入的领域，并且继续沿用一些传统的方法维系其组织运行。

(2) 农村基层干部队伍建设, 人心不稳, 素质偏低。改革开放以来, 经济欠发达地区农村基层组织的干部队伍建设总的来说有所发展, 但这种发展远远不能满足市场经济发展的需求和社区管理的需要。个别地区干部队伍建设, 甚至有逐渐弱化的趋势。由于经济欠发达地区落后的物质文化生活条件, 既影响乡村干部自身的发展, 也阻碍其子女实现有利的社会流动, 造成了这些地区的干部队伍极不稳定, 在对 9 个乡镇干部的稳定性方面的调查显示: 在一个乡镇连续工作两年以上的干部占 43.4%。一个只有 8 个行政村的乡在 1987 年~1989 年乡政府和乡党委就发出过 18 次文件, 调整村支部和村委会的干部, 几乎每个村每年至少调整一人次。干部队伍的不稳定性, 对农村社区的管理工作和经济的长远发展, 都带来极为不利的影响。二是农村基层组织中的干部队伍素质低, 限制了他们在地区经济发展中所能起的作用。据刘文璞、吴国宝对经济欠发达地区的 12 个调查村的村干部素质的考察看, 12 个村的村长、党支部书记和会计的平均年龄为 46.2 岁, 其中有  $1/4$  的村干部平均 50 岁以上, 一半以上的村干部的平均年龄处于 40~45 岁这一组。在所调查的 12 个村的 36 名干部中, 年龄超过 50 岁的干部 17 个, 占干部总数的 47.2%; 30 岁以下的年轻干部仅有一人, 30~40 岁的干部仅占干部总数的 22.2%。因此, 村干部年龄偏大是一个突出问题。从村干部受教育程度看, 据对 12 个调查村的 36 个干部统计, 一半以上是经过初中和高中教育的, 这个比例高于贫困农村的平均水平, 但是村干部文盲半文盲人数所占比例达 11.1%, 小学以下人数占 30.6%。贫困地区的村干部的工作经历相对比较简单, 除少数曾有过到部队服役的经历外, 绝大

多数都只有担任村组干部和务农的经历。经历简单，视野狭窄，在很大程度上影响了欠发达地区农村基层干部水平的发挥，也难以满足市场经济发展的需求。

(3) 农村基层经济组织发育缓慢。据统计，现在全国村级集体经济收入 2 万元以下的村有 30 多万个，约占村总数的 43%，贫困人口有 2820 万。经济欠发达地区，由于经济发展的滞后性，反过来又影响了该地区农村基层组织尤其是经济组织的发育和创新，主要表现在乡镇企业衰落，专业合作组织稳定性差，而金融组织又陷入公平与效率的矛盾中无法有大的发展。农业产业化经营基础薄弱，起步也比较晚，社会化服务配套没有跟上，市场中介机构发展滞后。由于在思想观念、资金、市场等方面的先天不足，农业产业化经营发展的困难比起发达地区要大得多。

### 农村新型合作经济发展

当前我国农村经济体制改革正在进入新旧体制全面转轨的特定历史阶段。以往的农村改革是从微观基础做起的，即使涉及到宏观制度方面的改革，大多也以单项突破为主，很少得到其他方面

改革的配合。进入 80 年代中期以后，农村改革愈加深化，与城市改革结合愈加紧密，单项改革很难突破。时至今日，许多领域的改革措施并没有完全到位，影响着农村改革的进程。即使如此，农村改革仍在顽强地进行积极的探索与区域性的大胆试验。农村改革与城市改革的关联度越来越高，但农村改革仍有它独特的内容。目前，国民经济几个主要领域里的重大改革正在有条不紊

素的地进行，深化农村改革的条件更加成熟。今后一个时期，农村改革将在很多方面与城市改革相互交织在一起进行，但以反映农村自身特点的改革为主要内容。

### 一、当前学术界关于农村新型合作经济组织创新的几种代表性观点

从 20 世纪 80 年代以来，合作经济组织创新作为农村改革的一项重大成果，已在实践中积累了不少经验。理论界对未来我国合作经济组织的发展走向，也进行了多方面的探讨和理性思考。具有代表性的观点有以下四种。

第一种，融合改革。主张大综合、大合作，仿照日本、韩国等东亚国家和中国台湾地区在农村建立农协、农会等综合性农村合作组织的发展道路，将现有的各类专业合作组织同社区合作组织融在一起，经过改造和规范，办成区域内的综合性的合作社。理由是，这样做便于有组织的协调和安排，可以明显提高工作效率、节省联系费用。同时，合作社向综合性、大型化发展，也是为国际经验所验证的发展趋势。

第二种，分而治之。主张现有合作经济组织自成体系、长期并存，其体系和格局基本保持不变，政府分别对其加以规范改造，创造条件，共同发展。主要是立足我国现实合作经济组织的发展格局，充分利用现有组织资源，以降低组织成本，保持农村经济与社会稳定。

第三种，单一发展。主张或依照欧美国家的经验，在农村普遍组建所谓纯粹的合作社，即专业性的合作性。因为这既是发展市场农业的需要，也已为发达国家的成功实践所证实；或发展我国现行的农村社区合作经济组织，使之形成主体模式。这不仅是因为它有历史的继承

性，而且因为这种选择符合我国当前农村改革和发展的需要，符合当前农村完善双层经济体制的需要，有利于革除“政社合一”的弊端。

第四种，因地制宜。著名经济学家牛若峰教授提出，由于我国农村合作经济组织整体发展处于欠发达的状态，各地的自然条件、经济发展水平、社会文化传统不同，合作经济的发展必须有各自的基础、突破口、产业特点，各有自己面临的矛盾及解决主要问题的途径。是办综合性合作组织，还是各类合作社分别规范、共同发展，需看当地的具体条件、实际需要和“合作人”的发育程度，因地制宜，灵活对待，着眼不同地区的特点，创造性地寻求合作经济组织的最佳发展道路，形成自己的发展模式，切忌教条主义和“一刀切”。

对未来合作经济组织的发展格局，思路选择是十分重要的。应该说，理论界的探讨对于我们开阔思路、有所创造，以便构建适合于我国国情的合作经济发展格局，在现有条件下更好地发挥各类合作经济组织的各项功能，十分有益。但究竟采取哪种思路作为我国合作经济发展的模式，这既要考虑我国农村的政治经济状况，又要从是否有利于推进农村改革与发展的需要，特别要从构建具有中国特色的合作经济新体系出发。

## 二、农村新型合作经济进一步发展的思路

### 1. 完善机制

农村新型合作经济组织能否发展壮大，关键的是能否建立并逐步完善能体现其生命力和活力的运作机制。主要包括：合作经济组织内部利益互补机制、利益分配机制、民主科学的管理机制。

(1) 完善利益互补机制。就是合作组织内部几种主要

的服务功能之间，能做到利益互补，具有自我服务、自我发展的能力。发达国家在这方面提供了成功的经验，譬如日本。而我国合作经济组织的服务功能是部门分割的，不在一个组织体系内。今后需要努力探索的是，借鉴国际经验，尽快培育起具“功能齐全”、利益互补的服务组织，并要充分重视资金合作、金融服务的功能。

(2)完善利益分配机制。就是指合作经济组织对内强调互利、对外追求利润的崭新性质，要求其在产业化的过程中，作为农户利益的代表，应该通过谈判与龙头企业达成合约，建立起“利益共享、风险共担”的利益分配机制，使农民能实实在在地享受到农业产业化经营诸环节中的平均利润。同时，又要搞好合作经济组织内部的二次分配，合作社的绝大部分盈余必须按交易量大小返还给社员，由其自主决定如何使用。利益分配机制是合作经济组织发展中最核心的问题。

(3)完善民主科学的管理机制。就是指按照国际公认的准则，规范合作经济组织的行为，处理好内外部关系，使它们真正体现社员自我所有、自主经营、自我服务这一基本宗旨，体现自主、自愿、自治的原则。必须强调入社自愿，没有任何形式的强迫；强调民营性质，没有任何“官办”的痕迹，使合作经济组织真正成为农民自愿参加、民主管理，为农民服务的经济组织。从我国的情况看，目前各种类型的合作经济组织普遍存在管理松散、改组和解体过于频繁、随意性大等问题。据农业部统计，目前全国各类专业合作经济组织中，管理制度健全的仅有 10 万个。因此，我们必须加强合作经济组织的制度建设，建章立制，在实践中逐步摸索并创造出具有中国特色的比较规范的合作社管理机制。在这方面，需

要强调的是,合作经济组织虽然是农民自己的组织,但其发展离不开政府部门的支持、规范和引导,特别是在合作经济组织发展的初级阶段,更需要政府部门在政策上予以支持、引导。但政府在支持和参与合作经济组织建设时,要尽量减少以及避免行政干预,特别是防止不受限制地把行政干预扩张到合作经济组织内部事务中去,从而导致合作经济组织性质的改变和生命力的丧失。

## 2. 优化环境

合作经济的发展与外部环境密不可分。政府部门必须采取措施,积极创造并不断优化适应合作经济组织发展的外部环境。

(1) 优化法律环境。我国至今仍没有一部合作经济法规,由政府部门颁发的条例、章程毕竟不具备国家大法的权威。由于合作经济的立法滞后,严重影响和制约着合作经济的发展,使合作经济组织不能依法成立、依法运行,其经营活动也得不到法律的有效保护。在市场经济体制下,不明确合作经济组织的经济法人资格,它就很难加入到市场竞争中求得生存和发展,更谈不上引导与组织农民进入大市场,走上共同富裕的道路。为了引导、规范和扶持合作经济发展,做好合作经济立法工作,尽快出台我国合作社法,为合作经济的发展提供良好的法制环境,已成为当务之急。合作社立法的根本目的,就是要求政府把合作经济组织作为社会主义市场经济中一个独立的法人来管理,确立其完整的市场主体地位,规范其构造与行为,维护其自身和其他经济主体的合法利益不受侵犯,逐步建立起市场经济条件下各个方面协调一致的农村合作经济的运行秩序。

(2) 优化政策环境。由于国家的宏观政策法规对合作

经济的发展有着重要影响，因此，在构建法律环境的同时，不言而喻，还要大胆破除阻碍合作经济发展的政策壁垒，构建适宜的宏观政策环境，从而为合作经济组织的发展提供有力的政策保证。当前，在宏观政策上存在着许多阻碍合作经济发展的因素。这就造成了农民合作经济组织不能合法涉足这些产品的购销。

(3) 优化舆论环境。由于我国农村长期以来处于计划经济体制下，缺乏合作的传统，人们的观念、习惯受农村集体经济发展模式的禁锢比较深，再加上发展合作经济涉及到许多基本观点、思想、做法需要统一，广大农民群众需要了解的有关合作经济知识也要广泛普及。这需要我们运用各种传媒手段，采取多种形式，加大舆论宣传的力度，使社会各界特别是广大农民群众迅速破除旧体制下形成的合作观，彻底纠正过去“左”倾路线的后遗症，进一步端正对合作经济的认识，从而为合作经济的发展创造良好的社会氛围。同时，还要注意通过示范、试验等形式，让农民活生生地看到新型合作经济的好处，尽快消除“恐合症”，保证我国农村合作事业健康发展。

此外，合作社是弱者的联合，民办公助是各国合作社发展的普遍经验。世界各国都有保护合作社利益的立法和扶持政策。我国从规范意义上讲的合作社尚处于起步阶段，政府的扶持和保护尤为迫切重要。现阶段应重点在税收、信贷、经营范围和工商登记等方面给专业合作社的发展以政策支持。



## 农村基层民主建设

### 一、农村基层民主制度建设的历史回顾

中国农村改革 20 多年来，无论从农民群众的实践看，还是从党和政府对农村改革的指导来看，农村基层民主制度建设，始终伴随着农村经济体制改革，两者同时起步，共同发展。在农村经济制度发生巨大变革的同时，农村基层民主制度建设也取得了显著成就，形成了具有中国特色的以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为核心内容，以村民自治为重要特征的农村基层民主制度体系。其发展的主要标志是：以直接、平等、差额、无记名投票为基本方式和原则的农村基层民主选举制度逐步完善；以村民会议、村民代表会议为主要形式的农村基层民主决策制度逐步普及；以村规民约和村民自治章程为主要形式的农村基层民主管理制度逐步规范；以村务公开、政务公开为重要特征的农村基层民主监督制度逐步推广。回顾改革 20 多年来农村基层民主制度建设的发展历程，大体上可以将其分为以下四个发展阶段。

#### 1. 探索、起步阶段

这个阶段大体上开始于 1978 年 12 月，以党的十一届三中全会召开为标志，启动农村改革，到 1981 年底为止，全国 90% 以上的生产队建立了不同形式的农业生产责任制，大规模的变动基本完成。这一阶段，农民群众的积极性空前高涨，探索多种形式的生产责任制。从 1979 年到 1981 年的三年时间里，农业生产从不联产到联产，从包工到包产，从包产到户发展为包干到户，并

成为全国大部分地区主要的责任制形式，是农村政策随着实践不断充实、不断完善的过程，也是集中农民群众意见的过程。在这个过程中，中央始终强调一切从实际出发，强调尊重农民群众的民主选择。绝大多数群众在实践中选择了家庭联产承包为主的责任制，中央给予了充分肯定。到 1981 年底，中央召开全国农村工作会议的时候，绝大多数农村基本核算单位实行了以家庭联产承包为主的多种形式的生产责任制，原生产队为基本核算单位的功能瓦解，生产经营职能主要转向农户，管理职能逐步归并到原生产大队，“三级所有、队为基础”的体制开始打破，长期沿用的管理方式已不适应，有的地方适应群众希望更多地参与村务管理的要求，成立了村委会，探索建立与过去不同的农村基层民主制度的运行体制。1980 年底，广西河池地区的宜山、罗城两县的农民们自发地组建了一种全新的组织——村民委员会，以取代日益瓦解的生产大队组织。其建立之初的功能在于协助政府维持社会治安，后来逐渐扩大为对农村基层社会政治、经济生活中诸多事务的村民自我管理，村委会的性质也逐步向群众自治组织演变。此后，全国其他一些农村地区也陆续出现了村委会式的组织。到 1982 年底，村委会在全国不少农村地区有了发展。这一时期出现的村委会及其类似组织，是后来作为村民自治组织的村委会的萌芽和组织基础。

## 2. 法律扶持和新体制构建阶段

这个阶段大体上开始于 1982 年，以我国《宪法》规定建立乡镇政府和村委会为标志，到 1986 年为止，中共中央连续 5 年发了 5 个 1 号文件指导农村的改革和发展，对农村基层民主制度建设提出了一系列指导性意见。这

一阶段，在农村普遍实行以家庭联产承包为主的责任制的基础上，中央总结了农民群众的实践经验，全面推进农村各项改革和建设，特别是中央决定对人民公社进行政社分设的改革，逐步形成了农村基层民主制度运行的新的体制框架。1982年12月第五届全国人大第五次会议颁布的《中华人民共和国宪法》第95条明确规定：乡镇设立人民代表大会和乡镇政府。这意味着要改变农村人民公社政社合一的体制。1983年10月，中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，正式宣告人民公社体制的结束，从而在全国范围内为村委会的建立铺平了道路。在这个文件的指导下，政社分设、建立乡政府和村委会的工作进入了普遍的、具体的实施阶段。到1984年底，99.7%的农村人民公社实行了政社分设。到1985年，全国建立村民委员会的工作基本完成，共建立村委会948628个。1986年9月中共中央、国务院发出《关于加强农村基层政权建设工作的通知》。该《通知》在强调加强农村基层政权建设的同时，对如何搞好村委会建设做了较详细的规定。同时表明，在基本完成政社分开、建立乡镇政府和村委会的工作以后，党和政府将进一步把注意力集中于村级组织体制和民主制度的建设上。

### 3. 全面推进阶段

这个阶段大体上开始于1987年11月，以全国人大常委会第二十三次会议通过并颁布《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》为标志，农村基层民主建设进入制度化、法制化阶段。1987年11月24日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》。这部法律依据《中华人民共和国宪法》第111

条规定，对村民委员会的性质、地位、职责、产生方式、组织机构和工作方式以及村民会议的权力和组织形式等做了比较具体、全面的规定，从而使村民自治作为一项新型的群众自治制度和直接民主制度在法律上正式确立起来，并基本定型。这是一部遵循农村基础性权利结构变化的现实，由国家立法机关制定并颁布的村民自治的法律，尽管它只是“试行”，但具有开创性，它对发展基层民主，把村民自治实践纳入法制轨道具有重大作用。1994年10月，中央发出了《关于农村基层组织建设的通知》，明确指出：要广泛开展依法建制、以制治村、民主管理活动，调动农民群众当家作主的积极性。继续开展村民自治示范活动。当前应着重抓好：一是村民选举制度。村委会成员，坚持由民主选举产生。选举要依法办事，加强引导，坚决反对和纠正选举中的违法违章活动。二是村民议事制度。村里的大事，包括经济和社会发展的规划、公益事业的兴办以及群众普遍关注的热点问题的处理等，都必须依据有关法规由村民代表会议或村民大会讨论，按照民主集中制的原则做出决定，不能由个人或少数人说了算。三是村务公开制度。凡涉及全村群众利益的事情，特别是财务收支、宅基地审批、当年获准生育的妇女名单及各种罚款的处理等，都必须定期向村民张榜公布，接受群众监督。四是村规民约制度。按照国家法律、法规和政策，根据当地情况从本村群众迫切要求解决的问题入手，经村民代表会议或村民民主制定包括本村干部在内的全体村民都必须遵守的章程，规范大家的行为，并逐步充实内容，完善实施办法。这四项目的提出，表明农村基层民主制度的基本框架初步形成。

#### 4. 深入发展阶段

这个阶段大体上开始于 1997 年 12 月，以党的十五大召开为标志，农村基层民主制度建设开始进入新的发展阶段。1997 年 9 月 12 日，江泽民同志在党的十五大报告中第一次明确地提出了建设社会主义法治国家的问题，突出强调要扩大基层民主，进一步完善民主选举制度和村务公开制度。1998 年 9 月，江泽民同志在安徽考察工作时，进一步强调，要把调动农民的积极性作为制定农村政策的首要出发点。扩大农村基层民主，保证农民直接行使民主权利，是社会主义民主在农村最广泛的实践，也是充分发挥农民积极性、促进农村两个文明建设、确保农村长治久安的一件带根本性的大事。要在农村实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，重点要抓好村级民主制度建设，依法健全三项制度。一是村民委员会的直接选举制度，二是村民议事制度，三是村务公开制度。1998 年 10 月 14 日，召开了党的十五届三中全会，一致通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》。党的十五届三中全会对加强农村基层民主政治建设，全面推进村民自治提出了明确的要求，着重强调搞好村民自治，制度建设是根本。重点建立健全民主选举制度、民主议事制度和民主监督制度。并且突出强调了扩大农村基层民主，要在党的统一领导下有步骤有秩序地进行，从而明确了村民自治在农村跨世纪发展中新的目标和任务。1998 年 11 月 4 日，九届全国人大常委会第五次会议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》。这部法律，认真总结了亿万农民在党领导下创造的村民自治制度的成功做法，充分体现了党的十五大和十五届三中全会精神，反映了广大农民

获得经营自主权之后更好地行使当家作主权利的愿望，完全符合我国农村的实际，这部法律的贯彻实施，必将有力地促进我国农村以村民自治为主要内容的社会主义民主法制建设，有力地促进农村的改革、发展和稳定，加快建设有中国特色社会主义新农村的进程。1999年4月，中央又召开了全国村民自治工作经验交流会议，总结了村民自治的基本经验，提出了在全面推进村民自治的实际工作中，坚持党的领导不动摇、坚持尊重农民的民主权利不动摇、坚持服务于经济建设不动摇。以此为起点，农村基层民主制度建设出现了前所未有的蓬勃发展的崭新局面。

## 二、加强村民自治制度建设的内容和途径

为了更好地调动广大农民的积极性和主动性，促进农业和农村各项事业的全面发展，实现新世纪农业和农村发展的目标和任务，必须进一步扩大农村基层民主，全面推进村民自治，加强农村基层民主政治建设。

### 1. 实行村民自治要全面落实“四个民主”

村民依法实行自治，是通过民主选举、民主决策、民主管理和民主监督来实现的，因此，实行村民自治要落实到“四个民主”上。按照党的十五届三中全会《决定》的要求，实行村民自治要在原来工作的基础上，加强领导，加大力度，提高质量，全面推进。

(1) 全面推进村级民主选举。民主选举，就是按照《中华人民共和国宪法》、《村民委员会组织法》和各地的《村民委员会组织法实施办法》、《村民委员会选举办法》等法律法规，由村民直接选举或罢免村委会干部。村委会委员由主任、副主任和委员3~7人组成，每3年换届一次。民主选举要选出一个群众拥护的村委会领导班子，

它是民主决策、民主管理、民主监督的前提和基础，也是村民自治活动最重要的环节。民主选举要坚持公平、公正、公开的原则。民主选举要有一个标准，用以衡量村委会成员是否合格。这个标准就是“思想好、作风正、有文化、有本领、真心实意为群众办事”，一句话，就是群众信赖、能够带领群众致富奔小康。按照上述法律法规、原则和标准，广大农民通过选举工作实践，逐渐形成一系列好的做法，积累了一些经验。①提名初步候选人。为了保证选民真正掌握初步候选人的提名权，经过党的基层组织提名、村民自荐等多种提名方式的反复实践，逐步形成以村民提名为主的候选人提名方式。②确定正式候选人。这项工作以往多是由有关方面内部研究确定，因为透明度不够，群众有意见。在近几年的选举中，许多地方由全体选民或村民代表参加预选，按初步候选人得票多少确定正式候选人，既保证了候选人质量，群众也满意。③公开竞选。在村选举领导小组的组织下，正式候选人尤其是两名村主任候选人，平等竞争，公开竞选，向村民发表竞选演说，报告本人有关情况、治村方案和对村民的承诺，回答选民当场提出的问题。④设立秘密划票间。投票时，选民单独进入划票间，他人不得旁观，只有选民自己知道投了谁的票。总之，村民委员会的民主选举在实践中不断完善，从而将决定村委会干部去留的权力，交到广大农民群众手中。

(2)全面推进村级民主决策。民主决策，就是按照有关法律法规，在农村设立村民会议或者村民代表会议，研究决定村中大事和群众共同关心的问题，按多数人的意见做出决定。这些事项主要有：村提留的收缴和使用，村干部享受误工补贴的人数和标准，从集体经济所得收

益的使用,村办公益事业需要村民负担的事项,土地承包,宅基地使用和集体经济项目承包的方案等,村民会议由村18周岁以上的村民或2/3以上的农户派代表参加。村民会议是本村村民参与最多、规模最大的会议,能够最直接、最全面地表达村民的利益和愿望,因而也是村民自治组织最高级、最完善、最有权威的组织形式。中国现有的行政村是在原来生产大队的基础上设立的,规模较大,人数较多。同时,针对当前大多数农村中存在的村民居住分散,活动缺乏规律,村民会议很难经常召开的困难,人们在实践中又创造了一种村民会议的特殊形式——村民代表会议。村民代表会议一般在大村设立,每15户左右推选1名代表,代表任期与村委会成员相同。村民会议和村民代表会议都是村民行使当家作主权利的民主决策机构,性质相同;从社会功能上看,二者具互补作用;从权利产生关系上看,二者是权利委托与受委托的关系。由于村民代表会议有点类似全国人民代表大会的常务委员会,村民亲切地称之为“小人大”。

(3)全面推进村级民主管理。民主管理,就是发动和依靠村民,共同管理村内事务,维护村内秩序。民主管理主要体现在两个方面:①通过村民会议或者村民代表会议,让村民就村内事务发表意见,直接参与管理;②依据党的方针政策和国家法律法规,结合本地实际,制定村规民约或村民自治章程,让村民和村干部自我约束,自我教育,自我管理。村规民约对于规范村民行为,提高村民素质,加强农村社会治安综合治理,推动农村精神文明建设,都具有良好的作用。村民自治章程是村民自我管理、自我教育、自我服务的综合性章程。村民自



治章程内容十分广泛，基本上包括了村民自治和村务管理的各个方面。有些村民自治章程在上述内容的基础上还增加了社会福利社会保障、农业科技教育、国防教育、法律知识教育、廉政工作等方面的内容。由于村民自治章程是目前我国村级自治组织中层次最高、结构最完善的规章，村民形象地称之为“小宪法”。

(4)全面推进村级民主监督。民主监督，就是村民通过一定形式监督村中重大事务，监督村委会工作和村干部行为。村务公开是民主监督的主要形式，贯穿于村民自治的整个过程之中。凡是村里的重大事项和群众普遍关心的问题，都应向村民公开。村务公开的重点是财务公开，这是群众最为关心的问题。村务公开方式，有的通过会议公开，有的通过广播电视公开，主要是设立村务公开栏，将村民关注事宜广而告之；甚至一些村庄确定民主公开日，定期公开村务。除此之外，村委会和村干部要定期向村民会议或村民代表会议汇报工作，接受监督，听取意见。对大多数群众不满意的事情，坚决予以纠正；对经民主评议不称职的村干部，按照规定程序进行调查。

## 2. 实行村民自治重在制度建设

党的十五大报告指出：“发展社会主义民主，制度更带有根本性、全面性、稳定性和长期性。”因此，搞好村民自治，制度建设是根本。只有把那些在实践中行之有效的好经验、好做法，用制度形式固定下来，才能使村民自治有章可循，做到制度化、经常化、科学化；才能使干部和村民在执行制度的过程中，不断规范自己的行为，加深对村民自治的认识，提高自己的民主政治素质。在村民自治制度建设中，应自觉贯彻以下原则：

即依法建制原则、群众参与的原则、综合配套的原则以及实用、实效的原则。制度建设贵在落实，因此，村民自治的各项制度一经建立，就要坚决贯彻执行。乡、村干部要起带头作用。要维护制度的严肃性，坚持在制度面前人人平等，决不因人而异。只有这样，村民委员会才能树立起威信，村民的凝聚力才能增强，村民自治才能真正步入正轨。

### 3. 实行村民自治必须在党的领导下依法进行

党的十五届三中全会《决定》指出：“扩大农村基层民主，要在党的统一领导下，有步骤、有秩序地进行，充分发挥（镇）、村基层党组织的领导核心作用。”扩大农村基层民主，实行村民自治，是中国共产党领导亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的一件带根本性的大事。各省、地、县党委，一定要高度重视，认真研究，认真部署，精心组织，分类指导，使村民自治活动在各级党委的领导下，有步骤、有秩序地进行。要及时总结和推广有利于农民当家作主的好经验，推动农村基层民主政治健康发展。实行村民自治必须贯彻依法治国方略，将其同健全体制紧密结合起来。坚持有法可依，有法必依，执法必严、违法追究。要进一步完善保障农民直接行使民主权利的法律法规。对压制和破坏民主、侵犯农民民主权利的行为要坚决查处。要加强法制教育和宣传，使农村干部增强法制观念和依法办事能力，使广大农民知法守法，履行应尽义务，用法律保护自己的合法权益。加强农村社会治安综合治理，保持农村社会稳定。正确处理新时期的人民内部矛盾，促进安定团结。

### 三、农村基层民主制度建设需要理顺的三个关系

实行家庭联产承包责任制以后，高度集中统一的公

社体制被否定，面对这种变化了的政治、经济环境，在加强农村基层民主制度建设的过程中，存在着不少的内在矛盾，突出的难题表现在：不仅在理论认识上而且在实际工作中，都面临着如何正确处理好村委会与村党支部、村委会与乡镇政权、村委会与村级集体经济组织的关系的问题。村委会、党支部，村级集体经济组织都是实现农村经济发展、社会全面进步的不可缺少的组织资源，分别发挥不同的作用，理顺三者之间的相互关系，明确各自的职能，充分发挥应有的作用，实现组织健全、职能明确、管理科学、富有效率的基本目标，是当前农村基层民主制度建设中一个亟待解决的问题。

### 1. 要正确处理好村委会与村党支部的关系

村党支部是农村党的基层组织，由全体党员大会选举产生，向党员大会报告工作，接受上级党委的领导。村委会负责并向其报告工作，在村委会选举、公共事务、公益事业和财务收支等属于村民依法自治范围内的事项上，接受乡镇政府的指导。我国的政治体制决定，无论村委会，还是集体经济组织，都要在村党支部统一领导下开展工作，无论经济的、政治的、社会的各项事务由党支部最终决定。而全国人大通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》规定，村委会负责“办理本村的公共事务和公益事业”，“支持和组织村民发展生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济”，“管理本村属于村民集体所有的土地和其他财产”。从理论和制度上看，村委会和村党支部的地位和关系是明确和协调的，即村党支部的领导核心地位主要体现在通常所说的政治领导、思想领导和重大问题决策上的领导，但在具体的实践操作中，没有对村委会和党支部的权限范围做出明

确的限定，有些规定也显得过于抽象、笼统，缺乏可操作性。这样就极易产生两种情况，一种情况是，在一些农村因其党组织长期较为健全，组织性强，在村中有权威，党支部在领导和管理本村事务中并不只是建议而更主要的是对村里的重大事项直接做出决策或决定。在这些地方，仍然是村党支部书记说了算，村委会在法律制度上拥有管理本村事务的权力难以得到充分体现和具体落实。另一种情况是，在一些地区，村委会根本不接受村党支部的领导，有的地方选出的村委会主任连党员都不是。由于按上级规定，村党支部无权召开村委会和村民代表大会，因此导致村党支部对村委会的领导无从体现，使党对农村工作的领导受到严重削弱。同时，由于受人民公社体制的传统影响和农村基层工作的复杂性，使相当多的村党支部书记习惯于“一元化”的领导方式，村党支部书记成为决定村中事务权力的“一把手”，村委会主任则是协助书记工作的“二把手”。村委会的地位和作用往往主要取决于党支部书记个人的政治素质和民主意识如何。另外，由于当前农村基层党的建设还相对滞后于社会主义市场经济体制的发展和需要，一些思路 and 办法仍停留于计划经济的模式，再加上农村一些地方村党支部书记年龄老化、文化程度低的情况比较严重，从而使得农村基层党组织的领导权威受到严重挑战。因此，如何处理好两者的关系，充分发挥农村党支部的政治核心作用，是当前农村基层民主制度建设中一个十分紧迫而又重要的现实课题。村委会与村党支部的关系，实质上是基层民主政治建设与党的领导的关系。村党支部和村委会这两种性质不同的组织在每个农村同时存在，村民自治能否正常有效地运作，在很大程度上取决

于它们之间的关系是否协调。

为有效地协调好村委会与村党支部的关系，使党组织和村民自治组织这两种性质不同的组织发挥各自应有的功能，有关部门必须做好以下两个方面的工作：一是从制度上合理划分党支部和村委会的职权范围，并使二者实现不同层次上的协调和统一。在职权划分上要体现党组织管方向性“大事”，村委会管具体事务的原则。二是通过加强村党支部的自身建设，进一步增强农村基层党组织的动员力和凝聚力。要重视党员发展工作，注重将村民中的优秀分子特别是村委会干部吸纳到党组织中来；要通过民主选举将党员中的优秀分子选为党组织领导人。在组织结构上应提倡村委会和村党支部干部交叉任职，这样便于加强党对村委会工作的领导。在一些经济发达的农村，村党支部书记一般都兼任村委会主任，实践证明效果是好的。支书参加村主任选举的深层意义在于，不仅进一步稳固了农村基层党组织的权威基础，而且对农村基层的政治体制改革也将产生影响。

## 2. 要正确处理好村委会与乡镇政府的关系

村委会是按法律规定而实行的一种村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，不属于政府的一级行政组织，而乡镇政府是国家的基层政权组织，属国家政权机关。按照《中华人民共和国村民委员会组织法》的规定，乡镇政府与村委会之间应当是指导与协助的关系，而不是领导与被领导的关系。但从实际情况看，由于乡镇实行党政联合办公，村级也是一套人马，乡镇党委对村党支部是领导与被领导的关系，村干部的主要工作是完成乡镇布置的任务，再加上许多村委会干部习惯于计划体制下的行政命令工作方式，从而使得村

委会工作的“行政化”倾向十分突出。在中西部的贫困地区，一些乡镇政府干部甚至认为，过多强调村委会的自治权力，会影响党和政府在农村的政治权威，便出于政府职能需要，把村委会变成了乡镇政府直接任免管理的“准政权”组织。随着村民自治制度的发展和日益完善，村委会越来越要对村民负责。如何处理好完成乡镇布置的任务与实行村民自治的关系，保证村民自治组织的自治性，防止继续把村民自治组织作为自己的权力延伸，便成为一个急需解决的问题。

在当前的历史条件下，“乡政村治”的总体框架不宜轻易变动，至于在这种格局下出现的问题，应通过制度创新和完善逐步加以解决，不同意设立村政权。因为在村一级设立村政府，实质是将国家权力再次深度介入农村社会，而过度或者超强的行政干预势必抑制农村基层社会和村民群众的自主活力，使基层社会和村民群众难以发挥出自我管理的积极性。同时，还会增加行政管理层次，加大管理成本，加重农民负担，从而会引发新的问题。因此，主张在动作方式上，乡镇政府应当用政策、法律手段指导村委会的工作，但不得干预依法属于村民自治范围内的事情；村委会则要在上级政府的指导下，积极协助乡镇政府开展工作，把国家的方针政策和各项任务在本村予以落实。村委会与乡镇政府的关系实质上是村民自治与政府行政管理的关系。行政管理不等于强迫命令，村民自治不等于不要行政管理。乡政府是农村基层政权组织，它有权按照法律规定对本行政区域的各个单位实施行政管理，布置有关的任务。村委会也有义务接受乡政府的行政管理，协助乡政府开展工作，完成各项任务。村委会的自治性质，决定了它既不是乡

镇政府的下级机构，又非其派出机构。这就要求乡镇政府必须转变旧的领导方法，克服机关化、官僚化的工作作风，应更多地通过宣传、鼓励、示范和提供各种经验等形式，引导村委会正确行使职权。当前，有两种错误倾向要注意，一是乡镇政府的侵权行为，对本属于村民自治范围的事项采取行政手段横加干预，把“指导”变成“领导”；另一种是村委会片面理解村民自治，不服从乡镇政府的领导，不协助乡镇完成国家任务。

### 3. 要正确处理好村委会与村级集体经济组织的关系

村级集体经济组织既然是独立的法人实体，那么还要不要归村委会管理，二者之间的产权关系如何界定，《中华人民共和国村民委员会组织法》明确规定，村民委员会具有集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权，维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，保障集体经济组织和村民、承包经营户、联户的合法的财产权利和其他合法的权利和利益。从这一规定来看，村委会与集体经济组织的关系是十分清楚的。从全国的情况看，由于种种原因，有的地方没有建立集体经济组织，而由村委会代行职能，这在贫困地区比较普遍；有的地方集体经济组织是以村办企业公司的面目出现，经济联合社和村委会都是虚置的，这在经济发达地区比较普遍；有的地方名义上建立了集体经济组织，实际上与村委会是一套人马，出面的仍然是村委会；有的地方虽然建立了集体经济组织，但由于制度不健全，也没有发挥应有的作用。实行“村企合一”，在一定时期内是必要的，但如果由村委会直接管理经济，势必使其陷入大量的日常经济事务之中，从而丧失其他功能。村自治组织毕竟不是经济组织，不便从事经营活动。村里

的经营活动应当由集体经济组织依法独立地进行。村委会要尊重集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权，按照政企分开的精神行事，维护集体和农民的合法权利和利益，而不应取代集体经济组织的基本职能。随着社会主义市场经济的发展，经济活动的主体应当是各种经济法人。集体经济组织应当健全制度，取得法人地位，承担应有的经济职能和责任，充分发挥其生产服务、协调管理、资产积累、资源开发等职能作用。

还需要强调的是，由于在整个农村中，村处于上联县、乡，下通农户的基础地位，村的经济状况如何，事关农民富裕、农业发展、农村安定的大局。村委会必须把健全村级集体经济壮大集体经济实力，作为根本任务来抓，支持和组织村民依法从事各种形式的合作经济和其他经济，不断提高村民自治组织对经济生活的制约力和社会生活的影响力，实现在“有人办事”、“有章理事”的前提下“有钱办事”的目标。