

上海郊区乡村合作经济组织建设中的 问题和对策

陈锡根 范广龄 张忠军

一、乡村合作经济组织的情况和问题

上海郊区在农业实行家庭联产承包和乡村企业实行集体承包责任制后，建立了统分结合的双层经营体制，合作经济创建了一种新的机制。接着，对政社合一的人民公社体制进行改革，乡、村分别建立了乡政府和村民委员会，实行政社分设，人民公社作为经济组织保留下来；后来因为政社之间在工作上有矛盾，有些县于1986年先后将公社干部分配其他工作，用釜底抽薪的办法取消了人民公社组织，由乡政府直接掌管合作经济组织的经营活动，大队管理委员会也由村民委员会替代，还要不要生产队，也是议论纷纷。上海市农村党委和农委针对这种情况，先在1986年提出了健全生产队组织的要求，1987年5月又发了《关于进一步理顺乡级政社关系，完善合作经济组织若干问题的试行意见》的通知，郊区又逐步地在村一级建立经济合作社或农工商合作社，乡一级建立经济联合社或农工商联合社。据1990年底统计，上海郊区建立乡经济联合社或农工商联合社的共有181个乡，占乡总数的86%；建立经济合作社的村有2626个，占村总数的87.5%；生产队基本上都保留下来了。

上海郊区乡村合作经济虽然是农村经济的主体，但是合作经济组织建设却存在很多问题。

（一）乡一级政社关系没有理顺。

过去的人民公社，长期实行政社合一，生产、分配工作都是由党委高度集中。政社

分设后，开始乡政府的职能偏于抓民政、治安、文教卫生、计划生育等工作，对经济工作管得少，不少公社管理委员会仍担负着乡政府管理经济的职能。后来强调乡政府要管经济工作，又出现了乡政府包揽合作经济组织的经营活动，有的则提出改“三驾马车”为两套班子，主张取消合作经济组织。

（二）合作经济组织建设很不健全。

目前合作经济组织没有法律地位，已建的多数组织机构仍不健全，没有专职干部，没有公章，徒有虚名而已。已经建立起来的乡联社，大体有三种情况：第一种，工作做得较多。比如，清理所属企业和单位的财产，同所属企业签订承包合同，检查所属企业合同执行情况，调整承包指标，检查资金使用情况，确定新建项目，配备联社财会、文书等专职人员，在经济上和乡财政分开等。这类乡联社只占少数。第二种，乡联社开过几次理事会，对工作进行过一些研究，但由于没有办事机构，也没有专职人员，实际工作做得不多。第三种，乡联社成立以后，没有开展工作，群众反映：建立乡联社是“社员举了一次手，理事会碰过一次头，挂了一块牌子，没有办事班子，没有办公房子，只是一个空架子”。后两类乡联社占多数，这类经联社的财务与乡财政没有分开，不少乡政府的行政开支过多的挤占了经联社扩大再生产的资金。

从村一级来看，实行村民委员会和合作社两块牌子一套班子的占75%；经济合作社单独建立的是少数。很多生产队组织也不健

全,有些生产队对多年积累起来的集体财产保管不善,丢失损坏严重;有些资金被拖欠占用。

二、乡、村合作经济组织不健全的原因

在农村改革过程中,党中央多次明确指出:实行家庭承包经营以后,仍然是劳动群众集体所有制的合作经济;农村实行政社分设后,乡政府领导全乡的经济工作,只能从行政角度进行,必须尊重合作经济和企业的自主权。1987年的5号文件又指出:“引导农民走合作经济的道路是我党坚定不移的方针”。上海市农村党委、农委根据中央一贯的指导方针和上海郊区的实际情况,于1987年5月提出了理顺政社关系,完善合作经济组织的意见,但是贯彻执行的结果很不理想,至今仍有15%左右的乡、村没有建立合作经济组织,已建立的合作经济组织,多数流于形式。出现这种情况的原因,有如下几个方面:

(一)合作经济道路过时论的影响。

农村出现合作经济过时论,有多种因素:一是由于我国在社会主义改造和建设中的失误,扩大了我国和发达国家的差距,于是在社会上出现了一股怀疑马列主义、毛泽东思想,怀疑党的领导,怀疑社会主义制度的思潮。而在农村的表现,集中反映在怀疑农村走合作经济道路。二是农村在实行家庭联产承包责任制时,由于理论、思想准备不足,在舆论导向上,没有强调实行家庭联产承包制是建立统分结合的双层经营体制、完善合作经济的重大改革,而是往往把“一大二公”与合作经济等同起来,把“大呼隆”、“大锅饭”和合作经济等同起来,总之,把过去工作中存在的问题和错误都和合作经济道路等同起来,在干部和群众中造成了合作经济都失败的舆论,对坚定不移地走合作经济道路的基层干部造成很大压力。这些年在郊区出现了奇特的情况:一方面依

靠合作经济的优越性和集体的家底,农村经济是发展最快的时期,另一方面却是社会主义改造以来合作经济优越性讲得最少,也是合作经济名声最不佳的时期。在这种背景下,自然地影响了合作经济组织建设的进展。

(二)干部队伍中相信群众、依靠群众、尊重群众的观念淡薄。

在改革开放的新形势下,强调了发展商品经济、注重物质利益和发挥能人作用,特别是在经济发展比较顺利条件下,干部队伍中滋长了自以为是、不尊重群众的倾向。有的认为依靠群众的做法不符合发展商品经济要求,公布帐目群众看不懂,选举干部只会选些老好人,总之,在有些干部看来,群众不可相信、不可依靠,因此,现在不该再讲相信群众、依靠群众、尊重群众的老话。只要把经济发展起来给群众带来实惠,就是群众的最高利益。在这种轻视群众、恩赐群众观点的支配下,自然认为建立健全乡、村合作经济组织、提倡民主办社是多此一举的形式主义。

(三)部份乡村干部怕丢权、怕矛盾。

长期来政社合一的惯性作用,形成了部分干部习惯于办事个人决定,个人说话算数,因此,对乡里建立集体所有制的代表机构不以为然,认为没有必要。有的乡长坦率地说:“乡里有了集体经济组织,我当乡长就没有意思了,我的手发不出了”(指手一发决定问题)。有的干部认为,没有合作经济组织可以省一套干部,办事又爽气、干脆。有的干部认为,多一个组织,多一个矛盾,特别是党委书记,怕乡政府与乡经济联合社在处理经济问题上发生矛盾,书记难以协调和处理。也有少数干部在掌握经济权力中,可以或多或少的得到不少个人的方便和利益,因此,很自然的不愿出现一个农民的经济组织来影响个人的利益。

(四)上面没有机构抓农村合作经济的

组建工作。

中央1983年后的4个1号文件 and 1987年的5号文件,对农村集体所有的合作经济组织都作了充分肯定,但一直停留在阐明方向原则和政策意向上,而从未作过建立健全合作经济组织的工作部署,有关部门又主张取消乡、村合作经济组织,这样就影响了乡、村合作经济组织建设的进展。

三、完善乡村合作经济组织的措施

(一)统一思想认识,是建立健全乡村合作经济组织的前提。

在上海郊区,乡村要有社区性合作经济组织,不是哪个人主观意志强加的,而是中央一贯的指示精神。中共中央1983年1号文件指出:“人民公社原来的基本核算单位即生产队或大队,在实行联产承包后,有的以统一经营为主,有的以分户经营为主。它们仍然是劳动群众集体所有制的合作经济。”中共中央1984年1号文件指出,建立乡政府以后,“原公社一级已经形成经济实体的,应充分发挥其经济组织作用;公社经济力量薄弱的,可以根据具体情况和群众意愿建立不同形式的经济联合组织或协调服务组织,没有条件的地方,也可以不设置。”中共中央1985年1号文件指出:“地区性合作经济组织要积极办好机械、水利、植保、经营管理等服务项目……各种合作经济组织都应当制订简明的章程。”中共中央1986年1号文件指出:“农村实行政社分设后,乡政府领导全乡的经济工作只能从行政角度进行。必须尊重合作经济组织和企业的自主权。”

农村各级党政负责人应该带头学习经典作家关于农业合作经济的理论,结合总结我国和世界农业合作经济的经验教训,分清是非,提高认识,坚定走农业合作经济道路的信心。同时,要号召干部群众学习马列主义的哲学,增强群众观念,提高公仆意识,克服怕丢权、怕矛盾等私心杂念,使他们认识

到:建立健全乡、村合作经济组织,贯彻民主办社,提高农民主人翁的意识,改善党组织和农民的关系,是当前农村深化改革的重要内容,也是增强农村社会主义凝聚力的重要因素,从而提高广大农村干部建立健全合作经济组织的自觉性。

(二)坚持政社分设,进一步理顺政社关系。

1. 必须坚持政社分设的原则。实行政社分设体制,既是发展农村社会主义有计划商品经济的客观要求,也是加强农村基层政权建设和合作经济组织建设的迫切需要。

政社合一的弊端,是改变这种体制的客观基础。由于政社关系尚未理顺,合作经济组织不健全,制度不完善,产生不少弊端,其主要表现为:一是企业缺乏自主权,缺乏自我改造、自我发展的能力;二是企业缺乏民主管理监督制度,难以调动社员和职工的主人翁积极性;三是企业缺乏自主经营的能力;四是不利于乡政府全面履行自己的职责。为有效克服这些弊端,必须切实实行政社分设的体制。

2. 理顺政社关系。应该按照我国宪法、法律的规定和经济体制改革的要求,在两者之间建立一种适应农村社会、经济发展要求的新关系。

乡政府应该逐步改变直接进行经营活动的做法,而是通过行政管理,鼓励、指导、帮助合作经济的发展,按照上级国家行政机关的决定和命令,以及乡经济发展计划,向合作经济组织及其所属企业下达指导计划;对合作经济组织的生产经营活动实行行政管理监督,促使其健康发展;依法保护合作经济的集体财产,保障合作经济组织应有的自主权,为合作经济的蓬勃发展提供各项服务。

合作经济组织应该在乡政府的指导下,组织所属企业和全体社员积极完成国家和乡政府下达的各项计划和任务;接受乡政府的

行政管理监督,依法进行登记,申报经济活动情况,按国家规定缴纳税金和各项合理费用;依法行使合作经济的财产所有权,积极开展自主生产经营活动;向乡政府反映合作经济组织及其所属企业的以及社员的意见和要求。

为了改变目前上海农村“以政代社”的情况,国家要尽快制定一部关于农村合作经济组织的法律,从法律上明确它的地位,它与政府及其它各方的关系,为进一步理顺政社关系,完善合作经济制度,提供法律保证和条件,这也是农村社会经济发展对我国立法机关提出的迫切要求。

理顺政社关系也是一项系统工程。为了积极稳妥地地理顺政社关系,应该积极做好以下工作:一是制订合作社章程,建立各项专门制度;二是分清合作经济组织与乡政府的资产,分别建立乡财政和乡合作经济组织的资产管理制度;三是合作经济组织应有自己的名称、场所和与自己的业务范围相适应的管理机构和人员;四是国家应明确登记机关,建立合作经济组织注册登记制度。

(三)正确处理乡合作经济组织内部以及它与外部各方的关系。

正确处理乡合作经济组织内部各种关系,以及它与农村其它经济组织、与乡政府有关经济部门的关系,是完善乡村合作经济组织又一重要问题。明确和解决好这个问题,才能进一步建立健全合作经济组织的各项制度,建立起畅通高效的内部运行机制,也才能处理好各种经济利益关系。

1. 正确处理乡合作经济组织内部的各种关系。乡合作经济组织与由乡合作经济组织投资建立的农、副、工、商、外贸等法人型专业公司的关系是所有者与经营者的关系;与由其投资兴办的乡镇企业的关系是所有者与经营者关系;根据经济体制改革的要求,应建立和完善乡合作经济组织与法人型专业公司、乡镇企业之间的承包经营关系。

经过改革,乡、村、队合作经济组织都已各自成为独立的经济实体,成为民事活动的平等主体。乡合作经济组织与村、队合作经济组织的关系具有两重性:一是平等主体的经济组织之间的关系;二是经济联合组织及其联合各方的关系。乡合作经济组织既要尊重村队合作经济组织独立经济实体的地位,又要处理好经济联合组织与各方组织的权利义务关系。

农村专业户和农民家庭经营是村队合作经济组织内的承包经营单位,它们与村队合作经济组织是承包经营关系。因此,乡合作经济组织与它的关系亦是一种平等经济交往(法人与自然人)关系。

2. 与政府有关经济部门的关系。乡经营管理办公室作为乡政府的经营管理职能部门,它的职责是对全乡范围内包括乡村合作经济组织及其所属企业在内的经营管理活动提供业务指导,实行行政管理和监督,为经济组织培训经营管理人才。因此,乡经管办与乡合作经济组织内部从事经营管理工作的机构是两种性质不同、不可相互替代的经营管理机构。不要以防止经济管理机构重叠为理由,取消合作经济组织的经营管理机构 and 专职人员。

乡(镇)财政是国家财政的组成部分,做好乡(镇)财政的收支和支持合作经济发展,是乡财政所的重要职责;乡村合作经济组织应按章纳税和缴纳法定的社会性开支。乡财政与乡合作经济组织的资产是两种不同所有制性质的财产,分清乡政府财产与乡合作经济组织的各种资产,分别建立健全资产管理制度,是政社分设的重要内容,也是理顺政社关系的一项重要工作。

(四)建立健全合作经济制度,培育高效的企业运行机制。

建立健全合作经济组织制度,对于正确处理合作经济组织所涉及的各方各种关系,培育健全高效的企业运行机制,巩固和加强

合作经济制度，有着十分重要的意义。

1. 企业运行制度。合作经济组织内部应建立健全决策、执行、监督等配套健全的企业运行制度，以保证企业生产经营活动的开展。这方面的制度主要有：贯彻民主办社原则，建立社员（代表）大会制度、（理事会）管理委员会制度和各项监督制度。

2. 建立健全资产财务管理制度。乡村合作经济组织必须逐步建立健全财务计划预算和经济核算、资产积累管理、劳动积累、非农产业补农、农工商各业固定资产折旧、农业发展基金、合作基金、财务收支审批和民主理财等各项资产财务管理制度。

3. 完善各种承包经营责任制度。进一步健全和完善农业承包经营责任制、企业承包经营责任制等合作经济内部的经营管理制度。

建立健全企业职工（代表）大会制度，是企业实行民主管理制度的一种组织形式，也是完善企业承包经营责任制的的一个重要方面。合作经济组织和所属企业应重视这项制度的建设，规定职工（代表）大会的组成、职权、民主监督管理方式等内容，以调动职工的社会主义积极性。

（五）培训干部，加强对乡村合作经济组织建设工作的指导。

提高干部素质是健全合作经济组织，充分发挥合作经济优越性的一项重要任务。农村合作经济主管部门应该把培训干部作为头等任务，采用多种形式，通过各种渠道，全面培训干部。要帮助干部学会正确处理合作经济内部所有权与经营权适当分离，正确处理国家、集体与个人的关系，搞好合作经济内部的按劳分配，正确处理各种合作经济组织之间以及合作经济组织与家庭经济、私营

经济之间的关系。

在培训工作中，还要教育干部增强民主意识，不断探索如何加强民主管理、健全民主办社制度。民主化是农村现代化建设的一个重要内容。作为经济比较发达的大城市郊区，在加强农村现代化建设中，应加快民主制度建设的进程。

完善乡村合作经济组织，既是当前需要解决的问题，又是一项长期性的任务。以往实践证明，有了合作经济组织而无指导机构，出现新情况和新问题又无人去具体研究解决，对合作经济组织的巩固和发展非常不利。现在上海郊区是由政策研究和经营管理职能部门负责这方面的指导工作，问题是体制不顺。目前的状况是，市和县的职能部门有的设在党委，有的设在政府，党委和政府的职能部门职责和分工又不够明确具体，遇到矛盾，协调困难，影响对农村合作经济的指导。最近，农业部已设立农村合作经济指导司，负责指导全国农村合作经济组织的工作。上海郊区合作经济比较发达，更应建立专门机构，加强合作经济的指导工作。我们建议，市农委设立农村合作经济指导处，县设立农村合作经济指导部或办公室，乡设立合作经济指导站，以适应完善与发展合作经济的需要。

县、市级建立相应的农村合作经济组织的联合体，如协会、联合会等，是基层社区性合作经济组织的迫切要求。目前各个阶层和社会的各种成员基本上都有自己的组织系统，而农民占人口的大多数，却没有自己的组织系统，这是一个值得重视研究的问题。我们认为，县、省、市乃至全国，应该逐步建立起农村合作经济组织的联合体或其他形式的农民组织。

