



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

## FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)

**We regret that some of the pages in the microfiche copy of this report may not be up to the proper legibility standards, even though the best possible copy was used for preparing the master fiche**

8614-C

联合国工业发展组织

工业化  
和  
农村发展

008614  
INDUSTRIALIZATION AND RURAL DEVELOPMENT.  
UNIDO-ID/215, UNIDO-ID/WG.257/23, UN-  
E.78.II.B.10

3/1



联合国

# 工业化和农村发展

联合国工业发展组织  
维也纳

工业化  
和  
农村发展



联合国  
纽约，1984年

本出版物中材料可以自由引用或翻印，但请注明出处，并请寄送载有引用或翻印材料的出版物一份。

地图中所示的边界，并不意味着联合国正式认可或接受这些边界。

本出版物中所使用的名称以及材料的编写方式，并不意味着联合国秘书处方面关于任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位，或者关于其边界或界线的划分，表示任何意见。

提及公司名称和商品之处并不意味着联合国工业发展组织（工发组织）的认可。

ID/215

## 说 明

提到元( \$ )时, 除另有说明者外, 系指美元。

提到吨时, 除另有说明者外, 系指公吨。

统计表中:

三圆点( … )表示无数据可查或是未予单独报告;

破折号( — )表示数额为零或微不足道;

空白表示该项不适用。

本书使用以下简称:

CONASUPO	国家人民生活必需品公司
FONAFE	全国村社发展基金会
PLIDER	农村发展投资方案(墨西哥)
NDC	国家开发公司(坦桑尼亚联合共和国)
RTC	区域贸易公司(坦桑尼亚联合共和国)
KCW	农村手工业工场(坦桑尼亚联合共和国)
SIDA	瑞典国际开发署
SIDO	小型工业发展组织(坦桑尼亚联合共和国)
STC	国家贸易公司(坦桑尼亚联合共和国)
UFI	乌本戈家具制造公司(坦桑尼亚联合共和国)

# 目 录

## 页 次

导言 .....	1
----------	---

### 第一部分

#### 工业化和农村综合发展关系问题

##### 专家组会议

一. 会议的组织 .....	5
二. 结论 .....	6
三. 后续行动和今后行动的建议 .....	15

### 第二部分

#### 工业化和农村发展：对基本问题的分析

导言 .....	19
----------	----

一. 工业化对农村发展的促进作用 .....	20
二. 战略和政策的选择 .....	29
三. 农村工业化方案的内容和安排 .....	37

### 第三部分

#### 专题研究报告

一. 哈利斯科的人民集体工业：对墨西哥农村工业化的 专题研究报告 .....	49
二. 农村工业化在巴布亚新几内亚农村综合发展中的作 用——问题和战略 .....	71
三. 促进坦桑尼亚联合共和国的农具生产 .....	78
附件—文件目录 .....	109



## 导 言

工业化和农村综合发展关系问题专家组会议在联合国工业发展组织（工发组织）的安排下，1977年12月12日至15日在维也纳举行会议。会议的主要目的是交流与这个专题有关的经验和制定促进农村综合发展的工业化战略和方案的指导方针。人们还要求与会者，为将由工发组织和其他有关国际组织执行的一项对发展中国家这一领域的援助方案制定指导方针。这次会议是工发组织第二次大会的一个直接的后续行动。第二次大会的利马宣言和行动计划把发展农村工业放在优先地位，因为农村工业可满足居民的基本需要，并促进不同经济部门的综合发展。这次会议也是工发组织对联合系统在这一领域的全面努力的一项贡献。这项努力是通过行政协调委员会（行政协调会）农村发展机构间工作组进行的。

专家组首先讨论了农村工业化和农村综合发展的主要概念，借以明确这些概念对促进发展中国家经济社会发展的反贫困办法的意义。专家们接着从利用当地原料和技能、提供就业机会、生产满足基本需要的产品和建立与其他经济部门的联系等方面，研究了工业化在农村综合发展全面方案中的促进作用。与会者在明确了工业的促进作用之后，讨论了如何使作出决定的国家各级和业务部门各级能最有效地发挥这一作用的问题。结果，专家组对农村工业化方案的设计、协调和执行的指导方针提出了一些建议。会议讨论结束时，提出了关于工发组织和其他国际组织应采取进一步行动的建议。

本出版物第一部分载有该专家组会议关于今后行动的结论和建议。第二部分是一位工发组织顾问为该会议编写的基本议题文件。第三部分是向该会议提交的关于一些国家的专题研究报告。附件载列了提交该会议的文件目录。

第一部分

工业化和农村综合发展关系问题  
专家组会议的报告

## 一. 会议的组织

来自发达国家和发展中国家以及国际组织的23名专家参加了工业化和农村综合发展关系问题专家组会议。所有参加者均以个人身份而不是以政府、组织和机构代表身份出席会议。

西里尔·布赖特(利比里亚)和帕拉桑塔K·达斯(印度)分别当选为会议的主席和副主席。马丁·霍格(联合王国)当选为报告员。

工发组织的国际工业研究中心主任(临时)法兰·卡雷、工发组织国际工业研究中心区域和国家研究处处长塞勃拉赫迈简·南琼旦和西里尔·布赖特(主席)均致开幕辞。这些讲演的要点归纳于后。

人们普遍认识到,工业化是一股活跃的力量,能在发展中国家中开创一个自立发展的进程。一些发展中国家确实已进行了大规模的工业化,本国已能生产各种各样的制成品。然而,尽管某些发展中国家工业化的努力取得了令人鼓舞的成果,但这些国家的大部分农村居民,即使从中有所得益也是微乎其微的。

发展中国家工业增长的形式往往只对一小部分人,主要是对城市居民而不是对农村居民有利。结果,大部分产品系列面向城市消费需要,造成收入分配和就业机会不合理。因此,为了满足发展中国家绝大部分人,特别是较贫穷居民的愿望和需要,有必要对工业发展的性质和形式重新调整方针。这就要求进一步努力来更大规模地发展农村地区的工业。

人们日益认识到,农村发展是一种多部门性工作,它必须及早把社会经济活动的各部门包括进去。虽然人们比较容易认识到工业化能够及农村发展作出显著贡献,但是事实上,迄今为止,发展中国家农村地区的发展计划仍不重视工业化方案。

联合国系统,通过行政协调会的农村发展机构间工作组(工发组织是其成员之一),一直在致力于援助发展中国家加强农村综合发展方案。人们认为,工业化应成为这类方案的一个重要的组成部分。但是人们认识到,要使工业化切实有效,就需要更明确了解工业化对提高生产和生产率、利用原料和技能、提供就业机会、增加农村收入、生产满足基本需要的产品和加强与其他经济部门的联系等方面的具体作用。此外,对于如何通过作出决定的国家机构和业务部门,具体地说,是通过农村工业化方案的规划、设计、协调和执行,最有

效地发挥这一作用的问题，仍需制定明确的指导方针。

专家组会议就是为制定关于上述问题的指导方针而安排的。象联系农村综合发展讨论工业化问题这样的会议，这还是第一次。过去不仅曾打算为工发组织而且还曾打算为各国当局和联合国系统的其他机构制定这样的指导方针，因此，这些指导方针也许有助于编制和执行加速农村地区发展的切实可行的综合性方案。

## 二. 结论

专家组会议的结论是在1977年12月15日最后一代会议上通过的。现载列如下：

### 工业化在农村综合发展中的作用

专家组一致认为，发展中国家需要促进农村工业化，这不仅是为了增加就业机会和收入，而且是为了有助于满足农村居民的基本需要。鉴于农村发展问题的性质，会议同意这样的原则，即促进农村地区的工业发展必须有新的途径和新的机制。有必要对促进工业的已有的一些办法重新进行审查，也许要进行修改使之符合农村工业化的需要。

专家们一致同意，工业发展的性质和形式一定要更切合发展中国家大多数居民的愿望、需要和能力。但是，由于存在不同的政治、社会、文化和经济背景，对于如何实现农村地区工业发展的问题，不可能在全球采取单一的解决办法。尽管专家组会议认为，凡是贫困的地方都极需采取促进农村发展的较直接的办法，但是，为了鼓励农村工业化而采取的政策措施和政策手段，一定得因地制宜。同时，为了适应这些国家农村地区和农村社区多种多样的不同情况，这些政策措施和政策手段还需要有充分的灵活性。

考虑到发展农村地区这一任务的艰巨性和复杂性，专家们认为，在着手制定具体的方案项目之前，国家应对农村发展政策作出强有力而长期的政治保证。人们认为最能令人信服地说明这种保证的，是保质保量地提供资源（财力和人力两方面）支持这些政策。整个过程应该是可利用资源的一次总动员的过程。

农业活动在农村经济中占主导地位，它为大多数居民提供生活资料，因此

会议同意这样的主张：农业常常是农村发展的起点。既然这样，农村工业化就将起主要的支持作用。如果在农村工业化方面早走一步，就会在政策、规划、方案和项目方面，加强这两个部门之间的联系。但是，随着农业的进步，工业部门将变得越来越重要，以致需要单独加以处理。

会议认识到，尽管农村发展是一种多部门性概念，但是农村发展方案迄今仍大部集中在农业部门，集中在提供如教育和卫生等某些社会服务上。这种做法往往能在改善生活质量方面取得某些成果。但是，某些国家由于缺乏更多的可耕地，其农业部门的进一步发展现在已受到限制。另外，在这一部门中，要实现提高生产和增加收入的目标，就必须增加单位面积产量和提高劳动生产率。而在许多发展中国家中，看来农业吸收劳动力的能力是有限的。

在这种情况下，专家组认为，如果不想鼓励农村进一步向城市大批移民，从而带来一些社会问题，而想开发农村地区，那么就应考虑促进农村地区的生产性活动进一步多样化。这种多部门性的活动中，最有发展前途的，看来主要寄托在非农业类活动上，其中包括制造业（传统的和近代的）、维修和保养业、建筑业以及第三部门。

如果按照上述情况推进农村工业发展，则专家组认为，它将大幅度增加生产性就业机会并增加农民收入，从而展示更美好的前景，因为这些活动大部分是互为支助的。另外，这些活动的大部或全部都有助于进一步发展和加强农业部门。

专家组一致认为，农村工业化应理解为包括两个方面：一方面是通过对方城市市场服务的现有生产能力的重新布局，把主要城市的工业下放到农村地区，另一方面是立足于农村资源和满足农村需要的工业活动。

专家们认识到，为了使农村工业化的政策和方案切实有效，其制定工作必须有很多的人参加。为了扩大农村人民的视野和开发农村地区的资源，人们要求开发机构和“致变者”<sup>1</sup>发挥而不是束缚农村人民的积极性、干劲、和聪明才智。与此同时，专家们认识到，由于农村中许多行业吸收外部投入的能力有限，它们为工业发展提供必要的当地投入物和促进再生产的产品也有困难，

---

<sup>1</sup> 工业活动中的致变者有很多而且各不相同，迄今尚未被人们完全理解。它们可能是机构，也可能是个人，可能是主张，也可能是方法。它们可能是某种特定工业本身所固有的，也可能是外来的。其中有些比其他更容易控制，而有些还可能起消极作用。

因此就需要给予特殊援助和采取特殊的做法，使它们得以有效地参加进来。

专家们注意到了一些好的实例，有些特定的部门性方案成功地促进了农村工业化，在这些方案实行纵向一体化和利用当地原料、知识和技能时尤其是如此。这些情况可以证明，农村工业化不仅可以作出重要贡献，而且证明，在某些情况下，它很可能有利于在更广泛的战线上开展农村发展。

各项农村工业发展方案需要与国家农村发展方案进行横向结合，在纵向上需与国家工业发展方案结合。就规划而言，会议认为区域和（或）地区规划方法将有助于实现结合，因为多数农村工业化方案是按地域或地方安排的。在项目一级，只要采取的参与办法切实可行，就会取得好的成果。地区规划应与农村综合发展方案联系起来，这对获得农村基本设施和促进农村工业化方案可发挥很大作用。

专家们一致认为，一个特定的国家要进行农村工业化，首先必须对该国的农村地区的工业组织和工业技术有共同的认识和理解。这就要求人们对当地资源和技能及其潜在的作用的了解，要比发展机构和致变者现在通常的了解要大大加深。有些国家甚至日益强调村庄一级的工业自足。但是，会议认为，村庄一级的工业自足战略是有限度的，最好有某种专业化。

专家们认为，农村工业化的主要受益者应是农村的穷人。但是，专家组认为，从增加就业和提高收入中直接受益的，将只是较少一部分人，大部分人将间接受益。为了发挥关键方面的作用，如发挥企业主在特定的农村工业项目中的作用等，作为农村工业化方案各类对象完全可以不同于农村发展方案现在通常针对的那些人，如就业不足者和失业者。然而，尤其重要的是要为乐意进行试验的所有企业主提供充足的机会，并对取得成功的企业主给予不断的支持。

会议认为，工业的分布范围较普遍一些是可行的，但是由于当地的生产要素各不相同，要做到农村地区和城市地区之间或农村地区之间平衡发展却是行不通的。工业活动在发展中经济地区不宜“集中”，它们易受基础设施困难的影响。人们希望并鼓励在增长中心，如集镇、行政中心等集中工业活动，因为这样做有助于开发周围的农村地区。为此，专家组一致同意应采用农村中心区（包括农村城镇）这一实用概念来促进农村工业化。

考虑到把农村工业化方案放在农村发展的范畴内考虑这一做法还比较新颖，因此专家们认为，很需要对其的途径、方法和概念进行试验和研究。工业

上成功经验的专题研究报告可以作为农村综合发展方案的“入口”<sup>2</sup>，这类专题研究特别切合这方面的需要。

### 战略和政策的选择

会议注意到，在发展中国家中，人们对农村发展普遍有兴趣。在民主国家中，农村人民投票要求改善他们的情况，这种压力对政府是很大的，以致使政府不得不尽快采取措施，以实现更大程度的公平。鉴于各国政府对农村发展已作出强有力的保证，各国政府具体参与农村发展进程是大势所趋。剩下的问题是政府将采取何种形式。官僚机构插手越多，可能接踵而来的拖拉、重复和浪费的危险性也就越大。

专家们一致认为，不可能草拟出单一的一套政策来满足所有农村地区的需要。每个国家必须按照本国的目标和自己可以采取的手段，设计和制定本国的战略，最好对新办法多作试验。会议认为，已有的常规办法在必要时应加以修改，并用农村发展的自下而上的办法加以补充。换句话说，专家们认为，在农村工业化战略中完全有可能采取自上而下和自下而上两种办法，这两种办法应互为补充，取长补短。

在制订农村工业化战略时，对于发展中国家社会中存在的某些矛盾和脱节现象，如城市和农村文化习俗之间的矛盾和脱节、达官贵人和群众之间的矛盾和脱节，均须正视并加以克服。这类政策的基本特点应是灵活性和适用性。官僚机构和达官贵人的态度往往使决策者无法深入了解农村的情况，而在农村问题上缺乏直接有关的实际经验又加重了这一困难。

专家组认为，必须作很大努力来搞清楚农村经济的错综复杂的情况，并应重视使农村人民了解自己的需要。农村工业化的各类对象本身，对当地需要什么，有什么困难，往往了如指掌，尽管他们需要援助来实现他们自己的目标。

专家们认识到，农村发展战略需要把农村穷人中存在形形色色的不同类别这一点考虑进去，他们不仅拥有尚未被发现的知识、资源和才能，而且在他们的社区中还存在不同类型的依赖关系。这些情况就要求采取不同方案和不同的做法。专家组建议，在农村工业化政策中，不仅应考虑有全日性工作，还

---

<sup>2</sup> “入口”最好看成是对生产性活动的投资机会，这种生产性活动本身能直接促进发展同时又可作为有关部门进一步发展的催化剂。

应考虑有非全日性工作和季节性工作。它还建议，鉴于多数投资和培训项目收益较慢，所以首先应注意刚参加工作的青年人的需要。

专家们认为，就农村工业化方案的设计而言，为了便于与现有的当地政府机构打交道和利用现有的发展统计资料，应考虑行政区划范围。专家们还认为，这类方案在区以上一级实施最为适宜。

专家组一致认为，农村工业有两个截然不同的类别，对于它们，在总的国家工业发展战略中应采取多少不同的战略。这两类工业是：

- (1) 显然属于“村庄”一类的工业，其生产与当地的资源和主动性密切相关，主要为当地市场服务，并且大部分由从事手工业、服务性活动和“工业化前”活动的小企业进行；
- (2) 更有组织和专业化的生产活动，它们往往由工厂式的较大企业进行，为更广阔的市场服务，所需的各种资源也许当地社区无法提供。

前一类工业最可能受自下而上的战略的影响。但是，专家们坚定地认为，这两类工业对农村工业化都是缺一不可的，单是较小的企业和手工业，没有足够的力量来推动农村发展。

专家组认为，应采取政策，在主要城市的现有大工业中心不再进一步发展工业。从这种政策中可以找到农村工业化的一个起点。

专家们一致认为，就较简单类型的工业活动而言，重点要更多地放在自力更生和灵活性上，以便对当地的问题找出适当的答案，而不是放在正规的计划或项目上。即使在更有组织的企业中，也应注意保证专家面向实际和当地群众结合以便最好地调动当地群众的聪明才智。

专家组认为，一项工业战略应及早关心消除农村企业在基础设施方面的实际困难以及提供关键的投入和培训。鉴于能否真正优先考虑物质和体制这两方面的结构发展往往取决于可以动用的资金，因此为此目的应提供更多资源。

专家们认为，农村企业对生产技术的选择不是一件简单的事，也不是一种真正的选择。因为在农村地区既没有劳力密集的技术，也没有合适技术，没有可供选择的技术，这是常有的事。政府应审查其他经济部门和其他发展中国家所采用的现有技术，并鼓励对技术的适应性改造和传播，从而扩大选择的范围。专家们认为，利用技术的程度应取决于某个国家的机械制造的实际或潜在能力以及农村企业吸收新技术的能力。

保护问题对使传统的手工业或“工匠型”工业维持下去往往是一个重要问题，因为这些工业经常缺乏应付竞争和需求改变的能力。专家组中有些成员



有一种坚定的看法，认为许多传统工业对农村发展的潜在作用起码从短期来看是很大的，但是各种各样的外部和内部限制因素拖了它们的后腿。但人们对传统工业不肯改革生产技术和经营方法表示关切。

专家组认为，新的农村工业企业，不管是小型的还是大型的，对农村发展将带来直接和间接的好处。不过，人们认为一些技术较高级的工业活动，在规划和创办方面比其他工业活动困难大得多，它们需要对农村经济和当地市场的运转情况有深入得多的了解。这类项目应进行极周密的可行性研究。不过，有人因可行性研究的任意性和复杂性，而对这种研究本身的价值有怀疑。为了逐步形成农村项目的较合适的规划和评价办法，人们提出在专门知识方面土洋结合是重要的。

### 农村工业化方案

关于农村工业化方案中的产品优先次序的决定取决于两个因素：对推广产品的选定和可利用资源的限制。但确定优先次序的主要标准是已有的需求或已预计到的需求。对于需求，是能够从多方面施加影响的。在侧重解决贫困问题的方案中，政府在影响需求以有利于方案各类对象方面能够起重大作用，尤其是为了提供基本需要和逐步提高农村人民生活质量则更是如此。在大部分国家中，农村工业最优先生产的产品多半是农业投入物，亦即与农业有前向联系的工业企业。其次是为农村居民生产消费品和提供服务。这类生产极为重要，因为它能大量吸收劳力，又易于掌握，所需的企业经营管理要求也较低。第三类是为当地市场和地区市场加工农产品。最后一类是生产建筑材料、矿产加工、手工艺和非利用农村资源的工业，它们常常要受区域、国家和国际市场的竞争条件的制约。

农村地区工业企业的建设和发展的首要条件是，是否有企业经营管理技术，能否获得信贷和消除基础设施方面的困难。从生产活动的规模和所采用的生产技术来看，农村企业大多要受到这些密切相关的基本因素的影响。因而，政府向农村企业提供援助时，必须考虑到这些关系以及生产的社会组织形式。在许多农村地区，正规的一揽子援助十之八九是不成功的，原因是这种援助不适合当地的需要。多数工业活动的形式要求经营管理灵活，和对需求变化敏感，而这些一定要通过实践经验和培训才能获得。在农村地区，新兴的商业活动和服务型活动往往能够有这种企业经营管理技术。

专家们认为，就农村工业化方案而言，应能自由选择工业企业的各种规模和各种技术水平。在某些情况下，较高级的设备和技术甚至有助于开阔农村人民的视野。有人向专家组会议提供了一些技术改革在创造就业机会和加速社会改革两方面促进农村发展的好典型。人们认识到，工业企业的规模大小，采用什么技术，是与城乡统一体内的区划范围联系在一起，是与因国家和区域工业规划产生的联系有关的。

专家们认为，在政府对工业企业对技术的选择能施加影响的情况下，应优先选择那些能适应当地技能情况和使用当地资源的技术。单纯模仿引进的设计和标准项目被认为是不可取的，多半是适得其反的。

对于农村地区现有的工业结构和组织或工业化以前的工业结构和组织，各国政府和各机构应给予确认，同时对它们对发展产生的积极或消极作用也应有认识。在有些国家，已发现这类组织有剥削性，因此必须对它们进行重大改革，使农村人民能从它们生产的产品中得到更直接的好处。使农村社区的主要成员或主要类别的成员最有效地参与，应是为某项工业活动选择更好的生产组织形式的准则。

专家组认为，许多国家一直未能认识到以更合作的形式组织生产的长处。大家认为特别重要的是，它们依靠自助以及它们所拥有的规模的优点，这在生产满足基本需要的产品方面和在农村居民普遍需要的服务行业方面是尤其重要的。专家组认识到，这种合作形式，如果其建立系来自下面的主动和倡导，则最为有效。初步合作的组织形式可适合农村的某些情况。

专家们注意到，较大型的、技术较高级的生产工厂，不论是私营的、公营的还是集体的，在当地农村经济中往往较独立，有时占主导地位。专家们认为，这些工厂只要它们不压垮其他各种形式的企业，就应采取步骤，确保它们为当地居民提供尽可能多的就业机会，这一点是重要的。

由于关于合适的工业组织形式的经验现在还有限，可以选择的办法又多种多样，因此，专家们认为，对不同的工业组织型式的试验，应取灵活和实践的态度。大家认为，发展立足于当地人力和资源的自助组织形式是对头的。

专家组一致认为，农村工业化方案应作出安排，确保对农村工业提供关键投入，并设法弥补农村资源主要方面的不足。专家组还认识到，一方面应在农村地区建立和发展新的工业能力，另一方面应尽可能对主要城市生产中心的现有工业能力进行重新布局或重新部署，只有通过这两者的结合，才可能使农村地区的工业发展得到切实的加强。

专家组一致同意，必须采取适当措施来刺激对农村工业活动作更大投资。许多新建的或正在扩建的农村企业需要全套的援助措施，目的是改善营业状况和业务环境，以及保证基本投入的供应。推广服务在这方面将发挥特别重要的作用。专家组强调指出，一个企业主最好只通过一个点与一系列有关的官方机构联系，强调这一点是有价值的。专家们认为，各发展机构和国际组织应提供特别援助来解决各类农村企业缺乏市场信息的问题和销售的问题。

专家们认识到，不同规模和类型的工业企业需要不同种类的援助。较大型的、较高级的企业需要财务措施方面的援助，而较简单而较小型的企业则往往需要较直接的援助形式。举例来说，对手工业部门，需采取特别办法促进和援助其发展，以便使它更好地打入市场，特别是出口市场并在提供原料和信贷上给予方便。

专家组还认为，由于多数农村企业是模仿者，而不是革新者，因此，为了有利于农村企业长期站住脚根，需采取适当措施来发展新产品和新生产工艺。

专家组强调了对农村工业的企业主、经营管理人员和工人以及经营农村工业的官员进行适当培训的重要性。专家组还有力地强调了收手工艺学徒、在职培训和获得实践经验的必要性。

就有利于工业活动形式或工业化前活动形式的市场机会来说，会议认为，个人或机构致变者在刺激和促进农村工业发展方面是能够发挥催化作用的，而政府对这种作用可施加极重要的影响。人们认为对这类致变者加以选择、推动和培训，是他们成败的关键。对他们在农村工业化进程中的作用，仍需作进一步研究。分散提供援助款项的决定权以及迅速提供专业技能，被认为是有待给予这类致变者的最重要的支持。

专家组一致同意有必要在农村工业化战略和方案的目标、规划和执行方面，就农村地区工业发展的特性和形式，在有关部门性机构各级，进行有效的纵向和横向协调。

专家组认为，为了发展农村工业，开始时可以更有效地利用现有的机构。这就涉及这些机构要对其业务态度和方法作重大改变，同时将其活动扩展到农村地区。支助性机构一定要能对致变者提出的倡议、提供的机会积极作出响应。这些机构的业务一定要相应分散。

专家们一致认为，如果要使方案切实执行，就有必要对农村工业化的进展情况继续作出评价。在较大型的项目中，应设内部评价系统。

专家们最后认为，只有办企业的各个集团和个人，得到体制机构的鼓励和

真正援助来帮助他们实现更高效率的更合适的生产方式，农村地区的工业活动才能迅速发展起来。这类集团和个人试验和完善其技能的机会越广泛，其可利用的手段越多，农村工业对整个经济发展的贡献也就越大。

### 三. 后续行动和今后行动的建议

在专家组会议进行过程中，对于工发组织和其他机构如何援助发展中国家农村工业化的进程，提出过不少建议。下面关于后续行动和今后行动的建议不是作为很具体的建议提出的。因为，会议把重点放在具体说明有待发挥的作用问题或有待完成的任务问题上了。对于该由哪些机构承担这些任务的问题，会议已作了一些暗示，不过承担这些任务首先要取决于有关机构本身的主动性。

现在迫切需要对农村地区企业经营发展方案的战略和方法作进一步的研究。许多发展中国家认为，它们的工业发展政策所以遇到困难，是因为缺少有组织能力和有敢闯精神的人材，在农村地区尤其如此。因此，需要加强这一领域的研究，并应向有关机构和组织提出指导方针。

还需要对取得成功的农村企业，尤其是对那些使技术更适合农村情况的企业进行专题研究。专题研究报告可按有关产品类别整理，并可由工发组织作为其丛书，《资料来源指南》<sup>3</sup>的组成部分出版。这类专题研究报告还可以向从事农村发展的集团、组织和个人分发，也可供讨论会和讨论小组使用。

对于工业企业（无论是较高级的、较有组织的企业，还是农村地区常见的工业化以前的企业）内部的变化进程以及致变的起因或促进因素，人们知道的很少。对于小型生产单位发展和过渡到较大型的、较专业化工厂的进程，或者对传统的手工业单位发展和过渡到小型的较现代化工厂的进程，则知道的更少。专家组选定了一些领域，如简单的建筑承包、商业和贸易活动、服务和运输等，因为在富庶和进步的地区，农村企业往往在这些领域最先崛起。很需要了解关于农村地区这类工业化以前的活动的来龙去脉的情况。对于推动和促进农村社区这类活动，会议上已提出了一些供试验和供选择的建议。这些建议如下：

- (a) 对正在进行项目的国家机构或地方组织提供援助，或者制定新的项目，目的是调查研究下列几方面的作用：
  - (1) 工业作为为较自力更生的农村发展作准备的入门口的作用；
  - (2) 工业作为中间阶段或目的的作用；
  - (3) 广泛应用的技术和劳力密集型特点的作用和边干边学特点的作用；

---

<sup>3</sup> UNIDO/LIB/SEK.D.

- (b) 为了设计合适的农村工业化方案，当地组织或农村发展机构进行调查，查明农村资源、市场、技能和技术情况。

这类调查研究工作应有利于制定更适合农村情况的农村工业发展的新方法。

在以下几方面需要国际机构提供进一步的援助：

- (a) 对符合农村发展全面目标的工业计划、政策和方案的拟订、执行和评价，提供方法和专门知识；
- (b) 动员和安排分散的工业服务机构和研究机构来支助农村工业；
- (c) 举办试验和示范性农村工业方案和项目；
- (d) 为主管农村工业化方案的官员以及农村企业企业主和雇员，制定和采用更合适的培训方法；
- (e) 作为发展中国家间和其他有关方面技术合作的一个组成部分，通过讨论会、参观考察、讲习班、培训班和其他协商形式，交流资料、经验和专门知识。

工发组织对于其正在进行的和将进行的方案和项目，可以根据专家组讨论中提出的新标准进行有益的评价，在与各国政府协商后可以对其方案和项目调整方针、整顿或重新制定方针，并可以与联合国开发计划署（开发计划署）、联合国工业发展基金（工发基金）和技术援助的其他资金来源项下的方案制订联系起来。

人们认为，在分析现有的或潜在的需求方面所遇到的困难，是许多发展中国家面临的种种销售问题中最重要的一个。由于农村和城市市场内部需求固有的或人为的变化，这种情况变得复杂化了。需要进一步努力来加强对这种变化的了解，对于在农业发展的推动下本身在不断发展的农村各类经济中的基本需求的变化，尤其要加强了解。此外，需要大量援助来促进发展中国家工业部门的更大的销售能力。

专家组认为，应鼓励就采取什么行动进行研究，以便有助于为农村工业化方案确立自我管理的体制和方法。有待进一步调查研究的领域有：合作的初期组织或合作组织、青年组织、妇女组织、集体组织、村庄对话和村庄讨论会、村庄基金以及致变者。

第二部分

工业化和农村发展：对基本问题的分析

M·V·霍格

海外发展研究所，伦敦，工发组织顾问

## 导 言

少数国家在一代人的时间内，通过工业部门的强有力而迅速的增长，大大促进了国民生产总值的增长，为不断增长的劳动力提供了大量就业机会，从而在振兴经济方面取得了显著成绩。但大多数发展中国家，工业化部门仍然是硬装在传统经济上的一个现代摆设。所以，普遍遭受挫折未能通过工业化实现改革经济的宏大目标。

这种挫折也是因发展中社会内部的广泛的冲突和不协调造成的。特别是许多发展中经济类型国家目前的两重性，使达官贵人集团和大部分居民之间产生了利益的两极分化，前者垄断权力和财富，后者在农村地区居住谋生。对于多数人来说，依然长期过着贫穷的生活。此外，过分城市化、投资主要集中在面向城市的、资本密集的活动，也造成了发展中社会内部严重的不平衡。这个问题是任何一个国家所不能轻视的。

随着大多数人对他们所遭到的不公平待遇以及对改善他们地位的前景的认识的不断提高，要求政府改变这种不平衡状态的压力也大大加强。于是人们提出了一系列的要求，这就决定了未来发展战略的形式、时间的安排和一定程度上的内容——特别是工业化要起的作用。首先，必须要加快发展速度；其次，政策和措施必须更切中大多数人的需要；最后，在决策过程中必须有更多的人参加，以便较公平地共享所得利益。

国际机构和许多国家的政府对这些要求作出了响应，使资源的分配开始不再集中于城市和资本密集的活动。为了改善农村大多数人的福利和生活质量，拨给农村地区的生产性投资和社区服务的整个资金的比例已增加。但是资金的重新分配迄今步子很慢。

由于工业化提高农村生产和生产率，提供就业机会，满足基本需要以及建立与其他经济部门的联系，因此对农村发展能起到很大的作用。为此，工业政策需要与农业发展政策结合，需要建立各级有关机构，并且需要制订建立在明确的社会经济目标基础上的工业方案。

农村地区的特有的困难严重地限制了大部分最不发达国家工业化的作用。第一个最主要的困难是，鉴于需要同时采取多部门性做法，所涉及的问题很大且复杂。需要采用新方法来确定生产上最有前途方面，并且必须设法腾出当地资源以及扩大再生产的产品。此外，还需采取新的做法，解决农村社会吸收能力有限、缺乏敢闯精神以及对改革有阻力的问题。这种变化具有深刻性。



它涉及价值观、态度与技能以及工具的变化，所有这一切决定了进展是缓慢的，不肯定的。所以，如果不想使大多数人失去耐心，就需要作出更大的努力。不管取得的进展如何，都必须比过去更加实在，分配也更公平。

工业化和农村综合发展关系专家组会议的目的有两个方面：一方面是交流与此主题有关的经验，另一方面是为工业化战略和方案制订指导方针。下面各节将研究这两个方面，首先讨论引起争议的主要概念问题，然后重点讨论战略和政策方面的实质问题，最后集中研究为执行这些政策方案的内容和安排。

## 一. 工业化对农村发展的促进作用

### 农村发展

农村发展的目标不仅是狭隘经济意义上的农村情况的改进，还是特定地区或区域社会经济的平衡发展，并且对于最好地利用当地资源，以及更合理地分配发展产生的好处，要有特别认识。为了实现这一目标，应重新调整发展进程的先后次序，而重新调整工作的重点，必须主要是解决居住在主要城市以外的大部分人的需要，因为他们中的相当一部分人生活在赤贫或相对贫困的情况下。在某些发展中国家，农村人口占大多数，超过总人口的75%。根据世界银行的估计<sup>4</sup>，如果把收入低于各国的国家平均收入三分之一作为标准，那么约占发展中国家总人口40%的人生活在赤贫或相对贫困中，而其中80%的人住在农村地区。

### 农村贫困的特点

农村的穷人大部分以农业为生，他们习惯于相对隔绝的生活方式，他们几乎享受不到国家资源的好处，对资源的未来利用也没有什么影响。他们的生活水平很低，而且每况愈下，他们的生活质量使他们处于严重不利地位。如果没有外界的帮助，就不大可能改变他们的地位。他们的文化传统是根深蒂固的，他们所生活的社会有明显的界限。这种贫困的根源是农业产量低。劳

---

<sup>4</sup> 《农村发展》，部门性政策报告（哥伦比亚特区华盛顿，国际复兴和开发银行（世界银行），1975年2月）。

动生产率低。此外，人口不断增加，对自然资源的要求也越来越多，绝对失业率和变相失业率很高。农村地区的体制机构很薄弱，物质基础结构和服务设施有限，因而严重影响他们利用现有资源以及与决策者的联系。其结果是贫困与他们祖祖辈辈结下了不解之缘。许多农村人民面临的仅仅是如何生存下去的问题。

在发展中国家中，贫困的形式、程度及造成贫困的许多原因是各不相同的。任何国家穷人的情况是不同的，他们之间的利益千差万别且有对立，特点和能力各异，穷困的程度许多也不同。因此，任何缓解贫困现象的计划都必须因地制宜并应承认国家内部各社区之间的差异性。其次，所提供的任何援助不应只是治标，现在需要的不是临时救急，而是设法发挥大多数人的聪明才干以及调集更多的资源，为他们的利益服务。

### 基本需要

通过侧重克服贫困促进农村发展的方针的目标是提高收入和满足说得过去的最低限度的生活水准的基本需要。人们已明确了诸如改善食品和营养、清洁水、足够的衣服、住房、最低限度的教育和保健等基本需要。要满足每一项需要，都要求对现有的生产和分配制度作根本的改革，使之更适合农村穷人的需要。

一系列基本需要中的工业成分<sup>9</sup>是很大的。其中包括有加工食品、服装、鞋、住房和建筑材料、基本药品、自行车、火柴、肥皂和洗涤剂、教科书和文具、家用器皿和家庭用品、廉价家俱、取暖和照明用的能源供应等。生产这些东西很多不需要高级技术，也不需要很高的组织才能。最重要的是，虽然整个潜在的市场是巨大的，但是这种市场不是连成大片的而是很分散的，因此应采取较分散的生产方式，特别是基础结构和交通设施很差的情况下更是如此。目前这个市场的潜力常因缺少购买力而受到限制。由于不能向穷人提供充足的生活资料，他们就只能靠自己生产一些东西来补充不足，因此靠他们自己改善他们的福利是不可能的。要缓解贫困，部分有赖于调动穷人本身的少得可怜的资源和不多的技能。

---

<sup>9</sup> “关于印度尼西亚、巴布亚新几内亚、菲律宾和泰国的工业化与农村综合发展关系的一些情况”(UNIDO/ICIS.52)

由于大部分人有各不相同的要求，因此对农村穷人援助的重点应放在能对最需援助的穷人起作用的方面，同时最好放在使援助能作充分利用的方面。遗憾的是，这两项条件往往不是同时具备的，而且各类穷困的人中许多往往最无力进行自助，也最无力利用特殊提供给他们的外援援助。这样一来，最穷困的社区或个人就时时得不到为促进较公平的发展而向他们额外提供的机会。农村发展项目的各类服务对象往往是小农和不是专务农的农民、无地劳动者、手工业者以及就业不足者和失业的人（特别是知青）。这几类人可能是农村工业项目的直接受益者，其余的人通过农村工业项目带来的购买力和生产率的提高而间接受益。

### 农村变革的条件

很明显，农村发展是整个社会、当地社区以及更重要的也是个人的作用方面的一场深刻的变革。它实际上是一个增加个人可利用的机会以及增加个人利用这些机会的手段的问题。农村经济的规模和习惯力量及其复杂性，使为建立新的谋生手段和提高福利而提出的极周密而协调的计划几乎都落空。然而，贫困的性质以及实现更大程度上公平的必要性，要求变革在广泛的范围内进行，在这样做时要考虑到有关政治、经济、技术、体制和人等诸种因素。我们对这个问题的内在关系以及造成的原因不仅了解的不够，而且可以利用的资源，特别是用以制订计划和进行干预的合适的技术力量也十分有限。因此，必须重新作出安排，明确开发资源应有的优先次序，并且找出可扩大和加强现有投入效果的增殖因素。

所以，农村发展的战略目标应是提高现有各种活动的效率并提供新的发展机会和手段。应取消生产力低的工作，使对农村地区增加的投资有助于提高劳动生产率，提高专业化并更好地利用原材料。通过对农村地区投资的增加，还应提供更多的就业机会和收入，把整个农村劳动力吸收到主要经济活动中去。可通过农村银行和合作社鼓励农村中爱好储蓄的习惯，同时农村工业可以生产适宜的产品，来顺应消费格局中的变化。目的必须是建立更多样化的农村部门，进一步扩大经济活动，发展非农业活动，特别是农村工业。

为了促进这一场深刻的变革，必须具备下列一些要求和条件。首先，需要根据大家熟悉和了解的国家社会经济发展的优先次序，提出一整套明确的农村发展政策的具体目标。坦桑尼亚联合共和国制订的那些目标可作为借鉴(见

第三部分第三章)。其次，整个政府及其所属机构，上至国家政府，下至地方社区的最低一级管理机构，都必须对农村发展作出全国一致的强有力的保证。人们不妨在这里问一下，难道强有力的领导不是有效执行农村发展政策的先决条件之一（因而也许是战略局限性之一）吗？在建立墨西哥生产活动公司的过程中，这一点是有过经验的（见第三部分第一章）。有影响、有决心的人的这种特别干预，对于促进排除习惯力量和反对，看来是必要的。第三，必须采取有效办法，使各类服务对象参加项目规划和编制的决策过程。孟加拉国、墨西哥和坦桑尼亚联合共和国农村发展方案执行的经验证明，只有用这一方法才能调动各类穷人的才能和资源来提高他们的生产率和改善福利。最后，必须采取步骤，确保有权势的少数人不侵占打算给项目的各类服务对象的资源和机会。

### 农村综合发展

由于需要协调各机构为解决农村发展的广泛问题而制定的部门性政策和方案，于是就产生了农村综合发展的概念。这就要使一项政策或方案不仅符合一类对象的要求，而且要考虑同时试图影响同一类对象的其他政策或方案。因此这种综合发展意味着要认识和谋求相互一致和相互加强的政策或方案。因为这种政策或方案很可能与政府通常按具有专业职能和明确责任分工的部门系统安排的既定格局是大相径庭的。<sup>6</sup>此外，综合发展工作需要各组织内、在制订和执行政策的部门之间进行，在利益发生冲突时还需在各不同组织之间进行。

在一些发展中国家中，综合发展工作还包括划分社会阶层，向更多的人提供更广泛的机会这种目的。因而这种概念超出了旨在改变某几类对象贫困状态的单个项目的范围，而要求扩大政策范围，把缩小城乡收入的差距，提高农村地区的自力更生程度也作为目的。

实现综合发展的方法现在基本上仍然是不明确的。然而，为了对农村发展进程作出重大贡献，看来需要在四个方面对决策和行动进行统筹安排：

- (a) 为方案或项目确定目标（包括确定各类服务对象的需要和资源）；

---

<sup>6</sup> “关于孟加拉国的工业化与农村综合发展的关系”（ID/WG.257/5），第32—33页。

- (b) 方案或项目的制定以及资源的分配；
- (c) 方案或项目的管理或重新评价；
- (d) 使各类服务对象的成员参与方案或项目的执行。

一切协调机构的工作效果如何与政治上的支持和它对资金的控制直接有关。这条原理是非常中肯的。同时，规划体制的类型和效果也是很重要的。集中的规划制度宜于组织多部门性方案，并宜于根据国家的优先次序最经济地利用稀少的资源。部门性规划制度的优点是和执行机构的联系较紧密，因而有可能更好地了解执行中的困难和限制因素。

### 规划的作用

解决农村如何综合发展的问题的一项基本建议是，把通常的规划制度颠倒过来，即把确立目标和使目标变成项目的内容的任务交给基层一级。也就是说，让该服务的对象成员本身参加这一工作。<sup>7</sup> 这种方法有某些十分明显的优点。它必然会使人们对当地的需要和轻重缓急更明确，并且可从当地老百姓那里了解到某一地方的农村发展会遇到什么障碍和困难等情况。这种办法还能更有效地调集当地资源，并有利于合理分配和使用资金。事实上，这个方法要求权力高度分散，特别是对资金的分配，并要求对于当地的决策者给予有效的专家服务；做到这两点，要花很多钱，困难也很多。

地区发展规划办法已经在许多发展中国家被采用，例如印度和坦桑尼亚联合共和国，就将这种办法应用于农村综合发展。主要目标和总的优先次序是国家一级确定的，但项目的设计和执行则要因地制宜，并要视对当地资源的调查情况以及调集现有资源的步骤是否有效而定。在区域和分区这两级已采用这项办法，而许多国家的战略中还纳入了增长中心，作为刺激周围农村地区发展的手段。

### “领头机构”的作用

在制订农村综合发展方针时，要解决的最重要的问题之一是，确定究竟由

---

<sup>7</sup> “从村庄到全球秩序。‘另一种发展’理论纲领的要点”(ID/WG.257/3)。

谁在地方一级先开始工作并承担主要责任。因为农业是大多数穷人谋生的单一的、最重要的手段。农业部门通常是农村发展战略的起点。虽然教育和卫生机构也起作用，但农业机构经常起到“领头机构”的作用。工业机构则很少起这种作用。许多国家在规划和执行过程中，对农村综合发展方案中的工业组成部分甚至认识不足。在同一地点，往往同时有几个不同的部门性方案，它们互相重叠，又没有项目进行任何协调。”

所以造成这种状况，需作以下说明：

- (a) 虽然有关机构也可能关心推动和发展这种联系，但它们可能无权这样做；
- (b) 机构之间的联系如此缺乏，以致它们无法为协调作出努力；
- (c) 用来选择农业项目地点的那种标准以及有关的体制使得不可能进行协调；
- (d) 各机构往往最关心的是保存其自主权，而行政机构往往有利于加重各机构的各自为政。

关于项目选择所采用的标准，还存在两个重要问题：举例来说，象在利比里亚<sup>9</sup>和巴希亚新几内亚那样农村地区发展工业的基本条件是什么？（见第三部分第三章）。看来如印度和肯尼亚的经验情况那样，衡量农业发展和工业发展实际进行的时间标准是否不同？

### 农村工业化

工业化对促进农村发展的作用是多方面的。其首要目的是要增加农村生产和提高农村生产率。农村工业通过制造和供应可提高生产率的投入物，特别是适合小型农场或边远地区农场需要的投入物，能够直接促进农村的发展。此外，农村工业因为向手工业活动、农产品加工、服务活动以及与其他工业市场或城市市场有联系的制造业提供更多的就业机会，而成为吸收农村劳动力的一种途径。制造满足农村市场基本需要的产品，对提高生活水平起重要作用。这种产品的制造应随农村收入的增加而增加并与实现收入较公平的分配的行动协调起来。最后，农村工业化还能改善农村地区人力资源的构成基础，对社

<sup>9</sup> UNIDO/ICR.52, 前引文件, 第6页。

<sup>9</sup> “农村地区的工业化。关于在利比里亚洛弗县福亚建立农村工业区的专题研究报告”(ID/WG.257/1)。

会作出很大的贡献。随着农村经济活动范围的扩大，应提供更多机会来发挥企业的积极性，扩大人员的知识面，提高技术以及增加实现更多设想的手段。

### 生产规模

各种不同的工业可以从好几个方面来促进农村发展。生产的规模和形式必将受到下列因素的决定性影响：一个国家的广泛的社会经济环境和某个具体地点具备的生产要素，以及对所需投入来源的生产方针或某项产品的市场。由于农村地区基础结构和服务设施较有限，市场比较分散，因而每个企业的生产规模应比相对城市化的地区小。产品的生产技术和生产工艺也应比较简单并且比较自给自足。许多农村企业的资本密集程度也应降低，应根据所能取得的资金数量而定。较小型的企业更适宜于农村地区的经营管理和组织能力，并且容易纳入农村经济。

在农村某些情况下，公营部门曾试图对生产单位进行直接投资，不过，多数是在当地企业主供应短缺时公营部门才投资进行示范。然而，总的来说，更常见的是公营部门投资支持私营企业或合作企业。在许多发展中国家，现有的农村工业单位都具有传统的手工业作坊形式。这类生产单位从每一个来讲都很小而且是集体性的，但是这类工业活动加在一起的产量和就业人数，都是很大的，很多的。它在当地经济中有时也可以占主导地位。大型企业在农村地区也可以生存，只要它们立足于利用当地可以获得的原料，特别是加工后重量和体积减少的产品，或是收获后迅速变质的、容易腐烂的产品。这类生产，资本密集程度和所采用的技术较高，特别是面向出口，则更是这样。大型企业往往设在国家发展战略给予高度重视的区域（往往出于政治原因），它们可以得到政府为座落地点的不利条件所给予的补偿。它们为供应中间投入的其他小型企业提供重要的市场机会，或者它们的废料和副产品可作为其他工业活动的原料。也许发展这类大型工业的最大的意义在于，这些工厂对附近农村基础结构的改善能带来好处。

### 分 散

现在已产生了离开过分拥挤的主要城市发展工业从而使工业分散的打算。

这是对目前许多发展政策过分着重城市的偏向的反应。现有的工业企业从主要城市迁到农村地区，虽然机会有限，但是成功与否主要取决于扩建所需要的面积、地皮紧张所付出的代价、为不太有利的座落地点所作出的鼓励和补偿。这种重新布局可为订立分包合同提供更多的机会，也可为建立有利于技术和技能转让的附属单位提供更多的机会，因为这样的关系能够带来技术转让的优点，只要能说服企业承担发展的作用。另外，一些加工或制造活动可能有机会重新部署到较接近提供原材料或技术力量的地方。但大部分农村企业，是当地企业主为了利用新的市场机会而建立的新的或基本经改造过的较小型企业，其中有一些有浓厚的地方特色。

### 城乡联系

为了可以得到和利用关键的投入和服务，工业企业的布局格局，一般具有一定程度的集中性。工业企业对于发展中经济类型中出现的集中趋势很敏感。农村工业特别依赖于它们与经济活动中心的联系以及与其他经济部门的相互关系。可是，现有农村发展方案，大部分是在农村地区几乎全部被划分为小块地区的基础上进行规划的。有的地方，农村集市中心不包括在农村发展方案中，因为其居民点规模大小足以划分城区了。在另外一些地方，农村发展方案被视为在单个村庄发展自给自足能力的手段。生产中心和市场中心之间的相互依赖关系，服务中心及其后方之间的关系，对于发展农村工业，不论是现代化的比较正规的还是传统的不太正规的，都是很重要的问题。坦桑尼亚联合共和国传统的铁匠业（见第三部分第三章）以及肯尼亚其他手工业<sup>10</sup>的发展情况已肯定了这一点。

某个企业的座落地点决定于各种综合因素，就小型工业来说，靠近企业主的居住地不能算是最不重要的因素。然而，缺乏外部条件配合的生产活动，对于设在农村地区的企业来说，就可能增加生产成本。这种情况是由于缺少专家提供的服务、维修和保养设施不足，贷款或原料的其他来源不够，或制成品的销路不好所引起的。如果缺少基本的服务，如缺少可靠的动力供应，产品和信息方面的交流不足，缺少银行和不易与政府官员联系等，在较偏僻的地区就无法进行某些产品的生产。

---

<sup>10</sup> “肯尼亚农村工业发展方案：它作为推广服务方案的作用”（ID/WG. 257/6）



## 长期生存

如果较小型的工业企业对农村发展作用很大，那么它们需要长期生存下去。所谓生存下去就是能获利，自己能扩大资本，发展技术和技能。人们将寻求在适中期限内（例如新的投资为五至七年）实现生存的一些明显进展标志，但是在这方面难以概括。衡量小型农村企业的这种进展的标志大体是：投资资本的利润率、承担可变成本和固定成本的能力、还本付息的能力、再投资的获利能力和加强产权基础的能力。

发展中国家各国政府往往受到很大压力，人们要求它们直接或间接地对生产费用进行补贴，为新生工业提供某种程度的保护。从长远来看，这类措施有可能产生人为的获利能力，并很可能减损这些企业的实际竞争能力。同时也不能设想农村工业能在不利的环境中蒸蒸日上，必定要有一些具体的鼓励措施来扶助它们的发展。为了决定这类措施的性质和规模，应采用社会成本—收益分析，对生产要素费用和交易货物使用影子价格，这样才可以从更广泛的社会经济角度来看这些措施。

## 二. 战略和政策的选择

由于在绝大部分发展中国家农村地区存在着广泛的、长期持续的贫困现象，单是各发展机构的被动的或支助性的做法，看来未必能满足人们提出的加速发展和较公平地发展的要求。如果没有政府的积极参与，不增加公共部分的资源，同时不通过刺激措施和实际援助，对私营或集体企业以及对地方的参与给予充分的鼓励，那么，工业发展的步伐将会缓慢，工业发展的范围仅限于最受优待的地方。政府及其发展机构重新安排地方经济的方式和程度，主要决定于执政政府的政治原则。为了设法建立一种较分散的发展格局，各发展机构面临着打破目前作为就业的主要支柱的农村经济活动长期形成的格局这一任务，并且要克服其他的障碍，因为对于变革，习惯的力量和阻力是很大的。

要对单独的项目或各类服务对象直接援助，就需要国家对商业中心地的干预。这大概是促进农村地区的工业迅速发展的唯一途径。这种援助很可能必须采取密集和长期的形式，以便确保工业传统得以发展的物质和经济环境。面对非常有限的资源和技术力量和不足的基础结构，发展机构也许必须承诺在10年或更长的时间内，为培训、物质基础结构、工业服务和特殊援助方案提供费用。如果起点很低，要指望在少于这一时间内达到形成自立发展的农村工业部门是不现实的。然而国家对市场的干预、对生产和分配的控制决不是轻而易举的，往往要有一整套不断扩大的网。许多发展中国家的政府不是不愿意，就是缺少必要的专门知识去掌握价格控制、原料分配以及企业的许可证等复杂的情况。然而，如果只是试图纠正农村和城市地区之间贸易的不平衡，试图更集中生产满足基本需要的产品，而不是生产奢侈的消费品，那么某种干预措施即便在无计划的经济中也是常见的。

### 国家目标

一旦国家作出承诺积极促进农村工业的发展，战略究竟该是什么样子，将决定于所确定的国家一级的目标和可能获得的资源。失业和就业不足、农村人口从农村流入主要城市以及外汇短缺等压力因素，将在很大程度上确定创造就业机会、利用当地原料和能源供应或保护现有的传统工业为优先项目。扶植从农村地区基层出现的一种新兴工业传统是一项细致的任务。基本政策要有足够的灵活性，使项目安排适合具体地方和人民的需要。许多发展中国家

越来越将比较落后的区域和地区作为优先发展地区，这些地区从发展潜力方面来看，往往严重缺乏自然资源，甚至最起码的基本设施。这些地区的问题，对农村工业化政策是否切实可行以及负责执行这些政策的那些机构的工作效率是一种严重的考验。

许多发展中国家通过试验性项目来试验农村发展的新的方针和方法，这已是一种惯例。由于大量的未知因素是一个发展机构所无法驾驭的，因此示范性项目的选址必须慎重，必须进行过细的规划和准备工作。资源的分配，需要保质保量。为了发挥地方的积极性和主动性，项目管理要周密。在诸多农村发展战略中，遇到的一个主要问题是，在整个国家的许多不同的情况下，套用一种特定的方法。在考虑农村地区资源的利用率时，不仅应考虑增加农村在全国全部可利用资源中的份额，并且应采取步骤保证农村地区的资源不致单纯地转移出去而能在当地循环利用。将农村企业所获利润在别处进行再投资这一现象是很普遍的。举例来说，墨西哥就是这种情况（见第三部分第一章）。只有通过当地的主动性和进取性建立起农村工业的地方，才能减少这种现象。

### 政策方面的限制因素

在国家一级对于农村工业化政策存在一系列的限定因素，某些因素可以逐步改变，但是所有的限定因素对确定当前政策的构成和内容都有影响。某些特殊利益集团的人，如商人和大工业主，他们施加的政治压力并非最不重要的。这种压力可严重妨碍行政部门切实承担起农村发展的任务。由于所涉的变化很大，加之地方参加农村发展项目的设计和编制的必要性，国家规划机构的作用以及它与各地方政府机构的关系是举足轻重的。

管理部门的安排、职责的划定、在各部门之间权力的分配以及官方机构内部的技术力量如何，对协调政策和方案的任何打算都会产生明显的影响。正如墨西哥的情况那样，协调政策的能力和控制在资金之间的关系是特别重要的，而地方政府的制度以及决策时的分散程度，对于各类服务对象成员的参与形式是至关重要的。

工业政策还必须把政府各部门所实行的条例、程序和控制办法考虑进去；这些原来就是为农村小型企业制订的，对农村小型企业影响很大。较主要的经济状况，对农村工业的发展也起保护或阻碍作用。关税水平和贸易壁垒对

进口取代政策是否可行显然起决定性作用。最低工资法律和地方税收，在城镇和周围农村地区之间存在地区差别和不同，也会对竞争能力造成不利影响。资金成本，特别是外汇及是否能获得，对农村企业也会造成不同影响。这些因素若是具有不良影响，则其中极少会迅速或彻底改变。正如巴布亚新几内亚的情况那样，它们完全可能挫伤发展农村工业的积极性，特别是还加上偏重进口的分配制度，则更是如此。

农村人口的文化背景虽然不属政府机构力所能及的范围，但是它对于限制农村工业化的特点和速度有相当影响。当地人民是否愿意试验，敢闯精神如何，他们是否愿意进行长期投资或掌握技术，以及是否有木材或金属加工等雄厚的技艺力量，对于工业发展有很大的促进或阻碍作用。在有必要的资源和组织的情况下，人民对于他们自己力所能及范围内的潜力的了解，本身就是改变旧秩序的一股强大的力量。为了使人民能切实地参加进来，需要并能够提出一些设想和奋斗目标作为农村发展项目的一部分。为此合适的教育和培训应作为农村工业化方案的基本组成部分。

### 优先的工业部门

在决策这一级，必须明确农村工业化方案中优先发展哪一类产品，从而能为用于长期投资和援助的国家资源作出相应的安排。这些优先次序需根据天赋资源、原料可获量、能源供应和技术力量以及市场机会等情况加以确定。这类优先次序只有在深入了解当地市场情况以及现有的（或预期的）需求之后才能加以正确确定。经济内部的前向联系和后向联系都将有助于明确专业化的主要领域。一旦国家的优先次序确定之后它们就成为安排专业的体制援助的依据，并作为针对不同部门的政策之间协调的基础。

现将农村工业化方案可生产的产品范围概括如下：

农业投入物的生产

农产品加工

矿产和自然资源加工

建筑材料生产

消费品和基本必需品的生产

传统手工艺品

维修和保养设施的提供（包括零配件的生产）

为当地其他工业提供投入和服务（分包或者附属设施）

现在存在一种趋势，它可能是从工业化程度较高的国家承袭而来的，即不管生产的相对优势如何，过份强调整个发展中经济类型的多样化。目前进口取代已经是并且很可能继续成为大部分工业发展方案的起点。虽然就生产满足基本需要的单位价值低的产品来说，进口取代这一做法比起生产较专业化的消费品，限制因素要少一些，但是它对这一战略的自力更生性，特别是对农村社区一级以及单独的项目有限制。

很难概括在一个具体的农村地区可以搞哪类工业活动。某些工业活动，如建筑材料的生产，传统的手工艺以及农产品加工等，早就以工业化前的形式存在着，现在需要的是，通过新的投资，采用新的合适的技术以及打入更广阔的市场等办法来使它们重新获得新生。但是在多数情况下，主要优先建立新的工业，它们不是为了取代从其他工业中心或海外进口的产品，就是为了满足其他部门发展过程中产生的完全新的需求。农村地区消费品的生产往往由于购买力低以及由于分散的市场，对于消费品缺乏实际需要而受到限制。不过，在这方面一旦发现市场上的爱好有变化以及认识到产品不符合农村水平时，产品取代是常见的，而且改得很快。由于过分依赖作为维持生计的农业，许多国家的政府认为如生产农业投入物的前向联系工业，是最优先投资的工业。生产工业投入物以及从其他较大的、技术水平较高的企业接受分包活动，很大程度上要看是否靠近这些企业。不管怎样，总还是存在少数生产生产资料的机会，例如，特别是如果已经有基础很好的金属加工的传统，就可能有这样的机会。机械制造部门的这类活动，往往先从修理和维修以及制造零配件开始。

农村服务性工业可以划分几类。一类包括提供修理和维修设施。随着农产品贮存和运输方面新的较高级的设备的采用以及新的消费品的生产，这类服务性工业变得越来越重要。而大部分情况下，这类工业接什么活干什么活，制造配件和部件很有限。另一类工业是前店后厂式的工业，往往加工或制造食品和大规模消费品。<sup>11</sup>实际上，它们很多是手工业活动。其他类农村服务业包括运输和基础结构服务以及家庭和个人的服务。在小的社区，这类服务业很少区分，而在较大的居民点内比较专业化。在农村地区，所采用的技术和工艺通常不太高级，但它们的发展对农村工业化起重要作用。从资本和技能方面来说，这类活动要求不高，又容易突破。所以，它们既是培养新的企业家的场所，又是建立更专业化和更高级的工业的基地。

<sup>11</sup> “基本问题，宏观政策和发展方案的组成部分”（ID/WG.257/12），第22页

## 传统工业

发展农村工业的便捷办法之一是集中力量发展现有工业并使其多样化。农村地区现有的大部分工业具有传统的手工业形式，尽管某些较简易的制造和加工活动可能已发展成为零售商店或贸易商号的附属部分。传统的手工业企业依靠简单的熟练的技术和手艺。其生产能力与需求相比往往过剩，这种企业通常以家庭为基础，主要是为了维持生计。这类生产没有什么组织，但是它们的长处是接近市场，间接费用少，并且很能适应当地的环境。问题是，是否有可能将这些传统的手工业生产单位提高成为较正规的企业，采用生产效率比较高的技术，这是极重要的。

考虑这个问题时必须重视在这些工业中就业的人数是很大的。在印度<sup>12</sup>手工业和传统工艺行业中，就业人数达到相当数量，至少在短期内，必须保护他们免于受到竞争的打击。在坦桑尼亚联合共和国，传统的铁匠业对当前农村经济起主要作用，它们在不断衰落下去，这将在有关部门中造成很大混乱以及大量失业。然而，如果要使这些工业维持下来，其技能、生产方法必须改革竞争能力必须加强。在肯尼亚，推广机构发现，对于改革，对于为了振兴这类企业而业已采取的密集援助措施阻力很大。要使这些生产单位升格的障碍也相当大。它们地理上的分散看来是一个重要原因，正如肯尼亚农村工业发展方案所遇到的情况那样，因为地理上的分散，使得难于找到它们，并使任何一种现场密集援助都极为费钱。这类生产单位没有大量的资源，一般都是很少的，通常起到工场/零售两位一体的作用。他们生产定做的产品，主要靠手艺。他们常常没有任何机器，无论是动力的还是手动的都没有。他们往往由于原料和工具的缘故，产品的质量优劣差别很大。他们的经营活动往往缺乏任何正规的组织，也缺少教育和正规的技术知识，他们没有正规的核算。总之，他们的工业活动很能反映他们的文化和生活方式。

为援助这类传统的生产单位提高生产还是有所可为的。可提供改良的工具和设备，采用某种分工办法来改进其生产方法，提供优质原料和其他投入，包括酌情给予贷款。产品设计可以改进，并且可以向他们提出关于采用银行服务、簿记和经营技巧方面的咨询意见。问题仍然是，大多数手工业劳动者是否愿意和能够改变他们祖祖辈辈形成的工作习惯，从而使他们具有足够的竞争能力。

<sup>12</sup> “工业化和农村综合发展的关系：评印度的政策和方案”（ID/WG. 257/

## 新的企业

然而，在农村地区建立新的企业都不是轻而易举的。大部分发展中国家面临的最常见的问题是缺少企业主。即使假定产品选择的难题得以满意地解决，缺少生产资源和技术力量的现象仍普遍存在。取得合适技术的机会很有限，而确定和提供新的市场机会是要冒很大风险的。需要建立专门机构直接援助新的农村企业。这类机构面临的困难包括有：评价项目建议的可行性、缺少产权资本和可接受的贷款担保以及选择值得支助的潜在的企业主。只有作为企业主在实践中取得成功才是有企业经营能力的唯一可靠的标志，这依然是一条真理。

### 技术的选择

对于农村工业要选择哪种技术，乍看起来可选择的面似乎比实际的广，但效果如何是没有把握的。在当地发展合适的技术，通常要冒很大的风险，且费时耗资。实际上，在农村地区选择技术所以有局限性，主要是由于要受近期或马上可以提供的条件的影响。新技术的传播进程是易变的，也似乎难以去施加影响或指导。在短期内，如果重点是不断加强对业已证实的合适技术的实际（与理论相反的）利用的了解，而不是研究和发展的新技术，则收益要大得多。而在一个较长时期内，也许要作出安排，从其他区域或国家引进新技术和对新技术作适应性改造，以及特别是鼓励小型企业进行技术革新。鼓励的办法，举例来说，可对试验性生产设施提供资金。

### 体制方面的必备条件

为解决如此不一样和复杂的问题而制定的政策，有效性如何，很大程度上取决于国家决策机构的效率。对于为农村工业化制订明确的目标的重要性，我们已经强调过了。但还需要明确划分执行的责任，还要有一套行政部门从上到下和相互之间畅通无阻的交流系统。

农村工业化的任务一般由工业、农业、规划和农村发展等几个局（司）或部来分担。最好有一个机构负责处理重大倡议和规划及其执行的协调事宜。这样可以做到发展政策和项目的统一。许多局（司）有大量的技术力量，要

调一些工作人员以便利用他们的经验。目前许多农村发展方案中有完备的工业组成部分的情况很少，但是必要的政治保证以及责任的划分必须先行。

各国的国家规划体制分散的程度因国家而不同，但大多数发展中国家趋向于集中的规划制度。农村发展要求规划尽可能分散，以便战略适合当地的条件和需要。怎样实现这一点，常常一定要根据国家基础结构的完备程度、地方政府的特点以及是否有受过必要培训并具备必要专长的人材等情况权衡。遗憾的是，为使农村地区的工业发展政策与其他部门的政策相结合的想法往往同发展中国家政府既定的模式格格不入。因此要大大鼓励建立有当地参与执行一级的有效的机构体制。

需要认真研究省（分区或超区）一级作为统一项目规划和执行的基地的潜力。与国家最高级机关的联系是很重要的，如果有可能的话尽量免除中间的各级。有关这方面，巴基斯坦的马尔卡斯体制<sup>13</sup>是值得仔细研究的，因为它似乎找到了解决国家优先项目和地方社区的利益之间矛盾的好办法。

在地方一级确定需要提供咨询服务之后，国家可通过有关的高级研究机构和以研究技术为主的机构对省级机构提供专家方面的支助。农村综合发展方案成功与否很大程度上取决于主要的各局（司）、主要的机构和地方政府之间工作关系是否融洽，取决于这类机构是否愿意建立综合性项目。在建立这类组织机构时要使权力接近平衡，但又不要挫伤积极性或使责任混淆不清。

为农村企业提供投入的组织机构要适合特定地方需要的大小和不同性。如提供借入资本、销售和推广服务这样一些活动，最好委托专门机构进行，这些机构也许是公办的，但都是商业性的独立公司。这类组织需要有地方代表的切实参加，它们所采用的程序和经营的业务即使下至它们与单个顾客的关系也要完全协调。但是最好这类服务能与一个发展机构的项目设计及其执行分开。在建立新的企业或改造已有的企业时，金融机构必须参加这一任务。

应让所服务的各类对象参与单个项目的规划和执行。这一重要任务提出了地方政府的作用这个问题。从长远的观点看，地方政府机构必须更好地去满足农村居民的愿望。从短期看，这一点经常被忽视，特别是在有地主阶级等少数利益集团统治的地方。既然如此，必须建立以生产单位或各类生产单位为基础的新的低级机构，以便为服务对象的利益更好的服务。

支助农村工业发展的组织机构的有效性，直接与主要人员掌握专业知识的

<sup>13</sup> “印度、尼泊尔和巴基斯坦的工业化和农村综合发展的关系”（ID/WG.257/4）附件三，第4页。



数量和优劣有关。培养有献身精神、有经验的骨干是取得进步的先决条件。有一批具有工业和管理经验的、对农村工业的状况和困难很了解的人员并不是最不重要的。要很快培养出所需要的人材是极难的，但是它很可能是一种起最大作用的因素。

### 三. 农村工业化方案的内容和安排

具体方案很可能着重解决农村经济中的特定问题或不足之处,方案的安排将满足某一地区或一批地区的需要和机会。方案执行的第一步是根据国家规定的优先次序,确定某个地区要生产的具体产品。然后,根据上述情况安排不同的地方项目及其所需要的援助。

#### 产品的优先次序

要使农村工业发展,最重要的是关于产品选择的决策。然而这也是发展机构最难于施加影响和处理好的。此外,发展机构往往只找出一个行业的共同性问题,其援助方案往往主要是促进整个工业能生存下去,所以发展机构这样做最多只是与各企业面临的问题差不多。某些困难可能是经营管理不善,生产安排不好或某项产品不适合当地市场造成的。显然,解决单个企业的具体问题,需要更多的专门知识和专长。发展机构往往对于有效地解决这些问题无能为力,这是可以理解的。

确定企业和发展机构两者的产品方向的重要性似乎是与确定工业市场的问题有关。产品系列生产优先次序的确定,以及接着确定促进这种产品生产的一定发展援助的方向,是决策过程中的一个基本组成部分。这种方法必须以对有关地方的现有市场的分析为基础,目的是了解需求的潜在变化,以及评估已察觉的消费者的需要。主要责任仍然在于企业主,但是有关发展机构也要了解大量情况和掌握具体知识,以便对企业主提供直接支助、安排政府对基础结构的长期投资或对农村工业采取较间接的援助措施。

这种市场情报的收集和组织工作,是大部分小型农村企业力所不能及的,特别当市场的范围超出了它们紧挨的邻近地区就更是这样。同时,这种任务一般也不适于政府机构去进行。对于农村工业的这种必不可少的协助的重要性,人们现在还没有足够的认识。即使某些地方对此有所认识,但是对于如何组织这种活动,特别是在几乎没有什么可靠的统计数字和市场情报的发展中国家中,组织这种活动,仍是毫无把握。

#### 生产的组织

为地方参与提供更多机会的重要任务提出了要鼓励建立哪种类型的基本生产单位这个问题。 国营企业和私营企业之间的选择以及企业生产单位和合作社形式的生产单位之间的选择，与其说是实质性的，不如说是表面的，因为这种选择决定于一个国家或有关地区的政治文化传统。显然，生产单位的主要类型、其规模和技术的高低有助于决定要提供哪种官方援助和援助的方式。

大型企业，不管是国营或私营的，都要求更高的组织、更多的经营管理和技术知识，主要的人员时常要从其他区域聘请。 小型私营企业可有助于调动未充分利用的当地资源，特别是当地资本。 它的优点是在产品方面有相当大的灵活性，对于市场不断变化的需要可随机应变。 但是这类企业要依赖当地的企业经营管理技术力量，要看它们能否得到足够的资金。 那些过去有经营工业生产经验的企业最好去开辟新的门路，利用发展机构提供的援助。 没有经验的企业主只能满足资本较少、技术要求较低的比较简单的制造工艺和工业化前的活动。

合作社成分较多的企业能够最有效地吸收社区中较穷的一部分人参与。如果它们的业务扩大到辅助性制造业和服务业，其自力更生的程度也就能提高。<sup>14</sup> 在这方面，主要因素也许是当地的积极性和当地的组织能力。 不能忽视完全健全的合作社机构的力量和普遍的进展，也不能否认从资产的共同所有制中产生的决心和推动力。 参与投资机会决策工作的人越多，作出的决定也就可能越明智。 但是，看来这类合作社中自发产生的为数终究比较少，而自发生正好是这类合作社取得成功的必要条件。

### 对农村企业的援助措施

农村工业发展方案中可提供的援助有各种类型，为方便起见，可分成五种：提供基础结构、获得技术、工业推广服务的作用、提供信贷以及创造有利的业务环境。 上述的每个项下，几乎肯定都需要一些援助，但是对于可得到的资源的分配将因地方不同而有差别。

#### 基础结构的提供

在发展中国家中特别在农村地区，基本的局限之一是缺少物质基础结构。

<sup>14</sup> “工业合作在农村发展中的作用；波兰的经验” (ID/WG.257/7)

举例来说，肯尼亚和印度的一些专题研究报告说明，农村经济中这种基本投资必须放在高度优先地位。然而有两方面的困难：需要的成本很高以及要冒投资不当的风险。此外，在农村基础结构发展的初期，会带来一种矛盾：一方面基础结构的发展增加了经济活动，从而也增加了有关地区的独立自主性，另一方面这种情况又有利于加强与附近主要城市中心的联系，从而也加强了对城市的依赖性。例如，道路条件改善之后，从农村流入城市地区的人数增加了。在这方面，应该注意到中国把重点放在给农村地区提供电力而不是放在改善道路条件上。改善基础结构时，不必按得益的不同而有所区别。

然而，改善交通条件，特别是为人和物资提供廉价和可靠的运输设施，仍然是农村工业的一项基本要求。地方越遥远越偏僻，供应原料越困难；市场范围越有限，获得足够的投入物和基本服务也就越难。

建立公用事业，如电力供应，也是一项基本要求，没有它很难提高生产率。但是公用事业并不是只要有了就万事大吉了，保证供应不中断以及安装和扩建所需要的时间同样也是重要的。邮政和电话设施，作为交流思想和资料的有效手段也是重要的。对于居住分散的遥远地区来说，有效地组织和管理任何援助方案也不是最不重要的。为了便于发挥市场的作用，有关机构、生产者 and 消费者之间要有相当频繁和密切的联系。在采用大众交流工具，如简单的自助手册、图解和指南等作为教育目的，使农村居民能更好地自我帮助方面，迄今进展甚小。

缺少有效的分配系统也是农村工业的另一主要障碍。在某种程度上说，这是现有的基础结构在起作用。也可以代表一种反对发展新的农村工业的力量，因为当地贸易界已经通过远距离的供应来源，如进口产品，正为周围农村市场服务。政府对于分配活动（不管是批发还是零售）的干预和投资是有害的，虽然政府对某些材料进行价格控制是常见的事。拿整个分配系统已国有化的坦桑尼亚联合共和国来说，大范围干预的主要困难是，分配系统过分集中以及时常受农村地区以外的地区的控制。为了充分发挥贸易的作用，需要更大的灵活性和自主权，例如在订价的机制方面。产品规格和质量的差异，装卸货物和运输，所有都是难以克服的后勤方面的问题，如有差错，罚款是相当重的。

当然，分配系统在两个方面对发展农村工业特别重要。一是原料的供应，对小型企业，特别是对较传统的手工业有可能影响很大。制成品的分配是另一个方面。在这方面，也许对于消费合作的潜在的作用没有给予足够的重视，因

为它们对于供应基本必需品起重要作用。它们在大量采购、质量控制以及对当地供应者的订货分配方面，具有相当有利条件。实际上，政府对于分配系统的直接干预常常主要在价格控制的机制或者独立的、面向商业的国营公司的贸易活动方面，特别是在有中间剥削的原材料供应方面。

最常见的工业政策之一是提供工业用地皮和建筑物。<sup>19</sup>这是出于下列原因：用地规划和控制的范围的扩大；担心工业发展对环境的影响；在富庶的农业地区缺少工业用地，因而地价高；以及城市改建方案。同时还由于大企业的搬迁计划，结果在主要城市中心开始了土地的大规模开发以及建立工业区形式的服务。

由按特殊要求建成的房屋组成的有计划的工业集中区这一概念已延伸到农村地区，主要是由于新的或扩建的工业不是几乎没有地皮，就是有也不合适。然而农业地区最主要的困难是所需投资额大，特别是工业用房标准太高，不适宜于所在地方或不适宜于当地经济的发展阶段时，投资额更大。经常对单个企业，特别是对比较传统的生产工厂，如手工业者偏爱的那些工厂的需要，没有给予足够重视。盖新的工业用建筑物会使农村企业基本建设费用和间接费用大大超过，如果它们是根据城市改建方案被迫搬迁的，就更是如此。所以开始时标准降低是必要的，居住标准和工作的条件，创业之初可十分简易，力求少花钱，随着农村企业的发展，能承担更多的间接费用后，可逐步加以改善提高。

设法将基本建设费用和间接费减少到最低限度这一原则特别适用于工业区的发展。尽管在“集中”初期用于安排和建设工业区的费用证明比许多发展机构一般设想的要高得多，但是工业区这种概念仍然颇受欢迎。对于政治家来说，一个工业区可很好地证明某个具体地方的发展。对规划人员和发展机构来说，通过把资源集中在几个选定的地点，并对即将成为的企业主采取成套鼓励措施，使工业区成为快速见效的手段之一。对企业主来说，建立工业区是一种受欢迎的方法，因为它使建立新企业、获得或修建厂房以及开始投产这一漫长而复杂的过程简化了。

然而，要建设一个成功的工业区所面临的困难是很大的，成本也很高。印度二十年来的经验有助于说明工业区在农村地区的局限性。单靠工业区促进发展的作用不够；工业区应有鼓励工业发展的综合性政策规定的其他援助形式

<sup>19</sup> 该政策是题为“发展中国家工业区的效果”的报告的主题（UNIDO/ICIS/32）。

加以支持。工业区更大的可能性是宜于加速农村工业发展，而不是创办农村工业。技术较依的工厂，如手工业工厂集中区也许更适宜于农村的情况，但是即使是这类工厂集中区在企业经营管理能力和组织能力方面同时有很大的进步之前，仍不宜贸然去办。

基础结构完善程度提高后，就可打入较大的市场，这就需提高工业生产的专业化程度。在农村地区，生产规模较小，大部分企业的技术和工艺水平有限，它们将从基础结构的逐步改善中得到好处。然而，没有最基本的设施，如电力、水、运输和银行服务，工业企业就寸步难行。

### 获得技术

在传统的农村经济中，发展工业的一项基本要求是，领导和管理生产的人和实际搞技术的人两者都要获得新技术。人的敢闯的精神和筹资的能力总是与文化倾向、地方环境和家庭背景有关系。通过比较正规的培训，会使人们在某种程度上得到这些东西。企业主的来源有可能是贸易界人士、土地所有者、职业的工匠阶层、工业部门有经验的管理人员和工人以及受过高等教育的有专业的毕业生（还具有一定工作经验）。这类人完全可以成为许多农村工业化方案各类对象。

选定一个未来的企业主进行培训或提供资金支助，是一件很冒风险的事，而是选一个可能转为较有组织的企业的企业主或经理的手工业者同样有风险。失败率很高，几乎在所难免，特别是较小的企业，这是为发展不得不付出的代价。如果发展机构能承担必要的义务，又能提供一定的投入鼓励和促使该类对象作出反应，那么从印度<sup>16</sup>在县深入开展活动的情况证明，农村企业主是愿意作出反应的。困难的是要确认这种反应，并加以扶助使之开花结果。

对于如何克服工业企业建立或扩建初期的障碍，应获得专家的技术咨询意见和实际指导，这是必要的促进因素。采用生产的新工艺和新方法以及及时取得资金援助也是十分重要的。农村地区能得到整套初级工艺生产流程和统包合同业务，对于第一批少数制造业企业的创办是很关键的。发展机构能否选定未来的企业主并与之建立联系，这项工作进行的好坏，在很大程度上将决定农村工业发展速度的快慢。一旦重大投资决定原则上定了，接着就可帮助解决动工的问题，并可提供生产支助服务。一个新的或扩建的企业从基建到投产大约需两年时间。作为企业主来说，成功的要诀之一是，要下定决心渡

<sup>16</sup> ID/WG.257/13, 前引文件。

过创业初期的难关。

某些发展中国家已制订和采用了企业经营能力发展和培训方案，其中往往包含对要达到的目的设想。但是，其中某些方案似乎对于如何创办新企业帮助不大。另一些方案是讲解经营管理的最基本原理和技术，并且试图让人更多地了解较先进的方法，然后可以根据需要，用更专业性的课程来满足进一步的要求。还有其他一些方法，如“干中学”，也就是使企业主懂得处理特殊情况下产生的业务问题。但对于用较便于农村企业主使用和吸收消化的简表介绍管理技术，没有予以足够重视。培训企业主遇到的最大困难之一是，一旦他们埋头学习处理管理企业的日常问题，他们就不可能有很多时间去研究提高技术能力。

在农村地区，失业很普遍，有变相失业也有真正的失业。常见的矛盾是，一方面有丰富的劳动力，但另一方面缺乏必要的技术。农村劳动力多数缺少较有组织的生产企业中，特别是采用新技术和分工较细的企业中所需要的工业技能。基础教育的内容和职业概况介绍只要使各项目标做到必要的结合，就可为接受进一步的特定培训打下基础。在农村的多数情况下，这种培训大概要以成人的非正规的教育和在职培训的方式进行。

对于传统的手工业者，则全部采用言传身教的在职培训。如尼日利亚那样，各级培训方案可以扩大，办法是延长帮助期，延长学徒期（延长学艺时间的学徒要交费），在最后成为师傅前当一段时间的短工和管理人员。最值得指出的是，收学徒、随后学成出师和照料干这一传统制度不仅普遍反映了小企业的发展模式，甚至在现代行业中也有反映。雇员经过全面的培训，熟悉了一项具体业务以后，就可自立门户，与原雇主进行直接竞争，有时他们甚至还得到原雇主的默许和间接援助。一个成功的小型企业总是很快吸引了附近的许多人群起效尤，几乎不考虑需求情况如何。

农村工业化方案中应该有技术培训。这种培训应尽可能在分配工作前进行。管理人员或领班要掌握关键的生产技术，特别是当企业主要具备组织和做买卖方面的能力而不精通有关生产工艺时更是如此。在绝大部分小型农村企业中，这些领班将负责生产管理和培训劳动力。他们很可能是提高劳动生产率的关键人物。

### 工业推广服务的作用

有效的推广服务很可能是一个机构向农村工业提供的最重要的一种援助。从肯尼亚的专题研究报告和其他发展中国的经验中可以明显看到，工业推广服务对发展工业能力起关键的作用。但是这种作用既很难下个准确的定义，且随各国情况而有很大不同。据肯尼亚农村工业发展项目<sup>17</sup>证明，现在普遍存在一种倾向，即将所有的工业发展的一般目标强加于推广服务去完成。然而推广服务的职能是有限的，是非常有针对性的，即支助生产的作用。它的首要方向应是为现有的生产能力服务并处理生产的组织以及产品和生产过程的工艺，以便提高生产效率，改进质量控制和产品设计。它采取的基本做法有：进行在厂咨询并对改良的技术、工作方法和设备进行示范表演。推广人员必须受过适当的训练，有完全合格的和有经验的人员来担任，但不是所有推广人员都需要很合格。当然，帮助只需基本管理技术的小型企业，由受过基本教育的（以及必要的训练的）比较低级的推广人员担任最为适宜。然而，这类援助需要推广人员和各个企业之间保持密切和持久的联系。培训的职能不可避免地会出现重叠；但是，最好这些职能能单独分开，尽管它们是紧密结合的。

必要的支助性服务包括对处理具体的生产中的困难提出咨询服务、机器设备的维修和保养、保证高精度机械制造能力的工具设施以及专业化工艺流程和处理设施等方面。关于专业化工艺流程和处理设施，如提出的要求已满足，则可以拿出这类设施，租给当地企业。当然提供这类服务是费钱的，一定要使之适合需要。最好从推广服务中得益的那些企业承担提供服务的费用比例能逐步增加，但是费用的一大部分在相当时间内仍不得不由推广服务部门来承担。

推广服务的技术援助，只有其人员的专业知识能跟上用户的要求，才能发挥积极作用。这就要求技术和知识不断更新，而这只有在各种推广中心实现一定程度的专业化的情况下才有可能。在对产品和生产流程进行试制工作时情况尤其如此。很少农村企业有能力开展这种试制工作，虽然某些企业具有相当的革新能力。所以才要求援助，将革新成果应用于生产。相距很远的国家研究机构是否能给予这种支助是令人怀疑的。研究协会的任务是对新技术进行较基础的研究，“产品发展的要求在于要与当地生产者一起将技术工艺流程和对有关市场划分的研究情况结合起来。”<sup>18</sup> 肯尼亚的事实证明，新项目的资本密集程度超过老项目。这种情况是否是势在难免，现在还不清楚，但是资本的密集程度似乎要有所控制。

<sup>17</sup> ID/WG.257/6，前引文件

<sup>18</sup> ID/WG.257/6，前引文件第32页



工业推广服务存在相互联系的两个方面的工作：工业技术和管理技术。由于大部分农村工业资金有限，企业主在资金、特别是周转资金的利用方面能否充分发挥效益，将决定企业的成败。为找出企业存在的业务问题而提供的援助将对农村企业的生存是一项宝贵的投入。肯尼亚的提高生产率合伙公司的“骑自行车的会计”的例子就是一个很有价值的例子<sup>19</sup>，它说明，能力较低、但专门受过训练的推广人员可提供有助于提高企业吸收能力的援助。

### 提供信贷

获得长期和短期信贷是发展农村工业的一项极重要的因素，也是工业战略通常高度重视的因素。但是，在当地能获得满足现有企业需要的足够信贷是很罕见的。传统的手工业式企业和新的小型企事业往往资本不足。现在通过放债者或商业银行借到的各类信贷不能满足大量的新投资的需要。工业投资的资金问题有两个方面：一方面通过家庭成员或朋友筹得所需要的投资资本来补充产权资本，另一方面需要周转资金。实质问题两者是共同的，即取得亦即利用资本，而不是代价多少的问题。

看来要为投资资本和长期的借贷资本提供特殊方便。这样做的一个重要目的是要为企业主自己的资金作后盾，使他能通过较正常的渠道以通行的条件筹集借款。也许需要有特别基金作担保加以支持，以便有助于补偿投资亏损并使苛刻的借款条件有所放宽。就所需担保而言，有必要采取灵活的做法，以支持那些今后完全有把握借贷后赚钱的、能还本付息的、值得支持的企业主。对固定资产提供分期付款的方便似乎适宜于农村地区。挑选对象是一项要求各有关机构之间的决定有效协调和政策统筹兼顾的工作，目的是避免耽误和不必要的复杂的手续。

评价提出的建议是否可行，其责任只能由有关的金融机构负。有关机构要具备必要的技术和专门知识以便对有关建议提出财务和商业方面的意见。金融机构可能还应负责促进对农村地区新的投资的工作，至少应负一部分责任。所以金融机构中应有当地的代表，但金融机构将因此从深入了解当地市场情况中得到好处，这种对当地市场情况的熟悉是当地代表参加的结果。

只要银行系统答应政府，确保采取较宽厚的做法，周转资金最好也能由银行系统提供。为此某些担保无疑是必要的。对农村信贷提供的办法如有变

<sup>19</sup> “关于肯尼亚卡卡梅加地区农村工业化的专题研究报告”（ID/WG. 257/2）第12页。

化，就要有一个主要的重新培训和重新制订方针的方案，以便使银行承担这项行政性很强的任务。可以制订程序和保障措施，如控制原料和制成品的贮存量，但是由银行建立起来的与客户的这种关系，对确定贷款的用途起很大作用。显然，地方上缺少银行分支机构，是发展农村工业的一个几乎不可逾越的障碍。与客户来往密切和经常接触是接收收回贷款的先决条件。对于鼓励建立简单的会计程序和监督一个企业的发展，银行可以做许多工作。这样可提高资金总的利用水平和企业的普遍效率。要为小型企业，特别是为比较传统类型的企业，订出简单的会计制度。农村贷款方案的额外服务费用如此之高，以致要求发展机构给予某些补助，但是发展农村企业所得的报偿必定超过要偿付的费用。

### 创造一个有利的业务环境

存在不利的业务环境无疑有害于工业投资的决定。确定和改进对于农村工业具有不利影响的主要政策的方面，是发展机构的一项重要任务。例如，人们可以根据关于噪音、污染、三废处理、安全的环境管制措施和建筑法规，对新建的农村工业罚款，从而影响它们的生存。对于土地使用的管制往往对选址的决定带来不利的影响，而影响所有制和控制生产性资财的那些法规，是作出投资决定的主要决定性因素。同样，财政政策以及商业惯例和贸易活动的规定也能成为对工业企业投资的障碍。

许多发展中国家放宽了这类管制的规定，以便使小型企业免受影响。一旦确立了一种享受特殊优待的工业，则马上产生关于可享受特殊的资格的定义问题。这类规定常常因不同的目的会有差别。但是，确定能享受特殊鼓励或其他好处的任意标准，可能使最高限额都一致，这种情况应避免，以防止对发展或扩大各企业产生障碍，从而造成损失。对小型企业和中型企业是否要区别对待，也是令人怀疑的。但是完全有理由提出，应承认非常小的企业，即基本上一个人经营的企业所存在的不同问题。

在选址方面区别对待企业的打算同样有种种困难。在定义的问题能得以解决的情况下，统统免受管制或给予特殊优待倒比较好办，但是要从中选择，则是一项行政性很强而费时间的任务，而且使贪污受贿更加有机可乘。某些国家对工业生产能力下放和重新布局的活动采用了在区域或分区域进行资本补

助和其他鼓励措施。现在还不清楚这些措施对小型农村企业有什么影响。看来影响不大。对较大的资本较密集的企业则有吸引力，因为它们认为给予这类补助是对它们迁往较边远或落后的特别开发地区的不好地点所增加的费用补偿。这种措施的效果完全与在一定地区提供这类补助区别对待的程度有关，即在农村地区内或农村地区之间要区别对待。实行这类补助应有期限的限制，也许约五年的时间为宜，直到已形成足够的发展推动力。这种措施的影响某种程度上是间接的，有助于对某一地方今后发展的前景树立信心。因为这种做法可以证明政府的决心。增加信心有利于新的企业的建立。影响工业发展的最主要的一类环境措施是，那些为扶植企业达到收支相抵而制定的措施。加速折旧备抵、资金补助以及递延利息费用是为缓和流动资金问题可选择的许多办法中的一些办法。就农村企业而言，由于产权资本很有限，又严重依赖借贷资本，可能在头几年要补助资本成本。否则，所得利润不足以在正常的波动下生存下来，特别是在信用紧缩，有效周转资金急剧减少的情况下更是如此。补助资本成本的危险是，补助不加区别，也没有一定的期限，并且将歪曲一个国家的真正的生产要素费用，从而对于产品的劳动密集程度起到不利的影响。

某些计划经济范围较广的国家走得更远，甚至对全部工业能力实行许可证和管制。对较大型的企业实行限制，专为小型企业或者较传统的企业保留一些产品种类。作这种划分的经济基础仍不明确。基本上根据政治来考虑其合理与否。如传统的工业活动特别是家庭手工业雇用了大量人员，它们就经不起与进口产品或大量生产的替代产品竞争，因而要求在短期内给予一定的保护。这类保护措施大体也包含提高传统部门的竞争能力，否则从长远来看，整个经济要付的代价将会太高。

改善业务环境的质量是对工业企业的各类援助中最不易看得见的一类援助。对于建立农村地区的新的工业能力，特别是对于小型企业或较传统的企业，这方面的重要性也许不大。一旦农村地区的基本服务和基本设施有了保障，企业发展和扩大的明显限制已排除，小型企业会宁愿希望没有规定和管制，而它们可集中力量满足市场的需要。随着农村企业更加有组织和技术更加完备，它们对于财政政策和商业政策的细微变化更加敏感。因此，要在既提供实际扶助又不过分干预市场活动这两者之间做到恰到好处是最难的。

第三部分

专题研究报告

## 一. 哈利斯科的人民集体工业

### 对墨西哥农村工业化的专题研究报告

S. A. 费勒\*

#### 历史背景

本章叙述最近开展的一项区域农村发展项目，其目的在于使无地农民，特别是失业青年妇女，参与以小型集体企业为主的工业化进程。该项目的具体社会目标是增进农民福利。因此，工业化本身并不是一种目的，而只是一种促进社会福利的手段。

为了了解各种内外因素，对这种集体试验所起的作用，人们首先必须对墨西哥所处区域及其国家的历史背景有所了解，因为这与墨西哥当代社会和经济力量对比直接有关。只有充分考虑历史的因素，才能对过去几十年中参与发展项目的人们的行动作出判断。

在墨西哥农村地区，土地已为集体所有，农民已经组织起来。这是提高农民生活水平和为整个国家提供可供选择的发展模式的基础。因此，下面将讨论的项目是历史传统的一部分。该项目既遇到了以前一些项目遇到过的问题，同时也遇到了最近的事态发展所带来的新的困难。其成败不仅仅是学术界关心的问题。尽管墨西哥城市发展已有近40年的历史，但靠农民群策群力来发展国家，在墨西哥仍然是一个现实问题。农民阶层依然存在，在农村的许多地方，象土地改革这种问题（人们可能以为这种改革已随着1910年的革命而消失），今天却象本世纪初一样仍是现实问题。农村居民如何安排自己的前途，如何安排国家的前途，这一问题还未解决，尚有待进一步试验。

#### 农村工业化的早期尝试

七十年代初，墨西哥整个经济出现严重衰退。造成经济衰退的一大原因是农业部门停滞不前，结果食品价格大幅度上涨，进口农产品数量也大大增加。这种经济萧条与国际经济危机有关，但是主要是国内因素。1910—1917年

\* 墨西哥学院的社会学研究中心。

革命所遗留的一些严重的社会经济矛盾迄今尚未解决。

在过去50年中，执政的政治联盟内部，对农村如何发展显然一直是有分歧意见的。随着革命的爆发，与种植园和采掘工业中的外国投资者相勾结的、一向拥有土地的上层分子，其手中的权力落到了以前在政治制度中从未有过足够代表的几种人手中，即工人、农民和民族主义中产阶级成员。到三十年代初，很明显，这些新的革命领导人打算通过工业化和社会全面现代化来促进经济发展。但是当时在两派人之间存在分歧：一派认为工业化必须遵循资本主义模式（特别是以美利坚合众国为代表的资本主义模式）办，而另一派则在寻求一种可能包括合作主义、甚至社会主义因素的替代办法，这一点同样是很清楚的。他们竭力鼓吹一种包括无政府主义、马克思主义、自由主义和基督教民主的大杂烩意识形态。追本溯源，与西班牙人到来之前的墨西哥传统有点关系。

土地改革是一个最紧迫的问题。到1934年，当拉萨罗·卡德纳斯任总统时，农民抗议前政府搞土改方面的缺点，发生骚乱的现象日益增多。卡德纳斯没有其他办法，只得同意农民的要求。在他执政期间，他分给农民的土地比革命后的历届总统所分的土地总额还要多。对某些最大的农庄的征用是得到批准的。以前的农业工人集合在一起成立了“集体村社”——以新成立的国家银行提供的贷款，进行耕作的合作企业。<sup>20</sup>在必要时，政府向土改后的受益者提供枪支以保护他们新近获得的土地。

实际上，卡德纳斯的发展战略背离了资本主义工业化模式。它不是把所有工业集中在几个城市地区，而是由集体村社发展成各种各样农工联合企业。这样，国家就可以避免或者至少是大大减少了资本主义道路所固有的高额社会成本。要执行这样一项政策，甚至对一个象卡德纳斯政府这种笃信民粹主义的政府来说，也不是轻而易举的事。第二次世界大战使反对改革措施的墨西

<sup>20</sup> 村社是在西班牙人到来以前和殖民时代墨西哥境内集体拥有土地的一种传统形式。在历史上，村社的土地属于整个社会，人人都可以在那里劳动。按照革命以后的墨西哥土改法，村社成了分给一批受益者的土地。这些受益者有权共同拥有这些土地，他们不能出售或抵押这些土地。（如果他们愿意的话），他们可以个体经营，把某一部分土地传给他们的子女。由全体成员一道在其中劳动，不分割成单独的小块土地的“集体村社”，一般来说是卡德纳斯年代的一种试验，虽然在卡德纳斯年代以前，墨西哥有些地方已有集体村社。

哥企业主受到鼓舞。卡德纳斯的发展战略作了彻底修改。继承的总统公然全力支持资本主义模式的城市工业化。

若干年来，这项政策使经济大大发展，而没有引起多大的动乱。美国西南部需要不熟练的农业劳动者，这吸引了大批墨西哥人，他们挣的工资比他们通常挣的工资要高得多。在墨西哥本国主要城市中心建立了新工业之后也吸引了其他的移民。因此，农村工业化被忽视了，但传统活动，如一般的私营甘蔗加工业不在此例。官方对土地改革的支持一变而为漠不关心，继而变为公开敌视。对土地法作了修改，容许私营部门合并大量土地，它们得到国家在基本设施（水坝、灌溉系统、公路和电力）方面的投资、信贷方便、技术援助和价格补贴等优惠。结果，私营部门提供的农产品在全国农产品总额中占越来越大的比例，而大多数村社和小土地私有者仅能勉强维持生计。只有少数几个集体村社，总算一直组织得很好并保持独立性，不仅为国内市场而且还为出口生产了大量产品（特别是在内湖、锡那罗亚和索诺拉的杨基河谷生产的棉花、西红柿和小麦）。

但是，很清楚，到1960年，城市工业化战略的社会成本是很高的。被迫流入城市的无地农民构成了一支庞大的劳动大军，从而有利于工业部门保持低工资。从1940年到1960年，城市中的实际工资下降了6%到10%。由于人口增长和机械化水平的提高减少了就业机会，农村中的生活水平急剧下降。一个农业劳工的平均劳动天数1950年为190天，十年后为100天；从1939年到1959年，实际工资下降了7%到24%，这要根据所查阅的资料来源而定。<sup>21</sup> 结果，中等收入类和高收入类的收入，在国民收入中占的比例增加了。占人口一半的最贫困者的收入在收入总额内占的比例1950年为19.1%、1958年为16.7%、1963年为15.7%，而1969年只有15%。<sup>22</sup> 过分地城市发展带来了严重的社会经济、政治和文化问题。1977年人口将近1300万的墨西哥城，目前几乎到了无法收拾的地步。

当世界经济危机出现时，情况就变得非常严重，以致立即需要重新评价现行政策。结果，公营部门和私营部门都转而探索实现农村工作化的可能性。

<sup>21</sup> 土地调查中心，《墨西哥的土地结构和农业发展》（墨西哥城，文化经济基金会，1974年），第344页。

<sup>22</sup> 沃特·范·金内肯，《墨西哥农村和城市地区及农村和城市地区之间的收入分配》，世界就业方案工作报告第2-23号（日内瓦），第99页。

要做到这一点。一方面是把某些工业转移到目前拥有卫星城的大城市的郊区或在郊区建立其他工业，另一方面是在农村地区建立小型工业以利用当地资源，只要有可能，就生产满足当地需要的产品。

### 最近的努力

1970年代，公营部门鼓励建立小型农村工业，主要通过为土改受益者制定的两个方案。一个方案由作为土改部组成部分的全国村社发展基金会主办。这个基金会是在1950年代成立的，把村社从开发集体资源（牧场、森林、矿山）得到的资金用于学校、公路或公用设施等社会项目。在路易斯·埃切维里亚当总统期间（1970—1976年），该基金会得到了更多的政府拨款，其用途扩大到用于促进农村的工业发展。到1976年，基金会的基金总额达20亿比索，1970年为7,600万比索。该方案所涉及的村社从3,235个增加到5,317个。<sup>23</sup> 这笔资金的78%进行了投资，其中只有18%用于生产活动，主要是用于农村工业。在林业、农业、畜牧业、建筑业、旅游业、制造业和渔业方面共有351家农民经营的企业得到了资金，投资总额达65,100万比索，并提供了13,161个长期工作岗位和7,000个非全日性工作岗位。同时，该基金会还促成了当地居民和国家合办的36家合资企业，其成本为32,300万比索，为1908名工人提供了职业。

同时，设在总统府内的农村发展投资方案进行了另一项农村发展工作。从1973年起，把联邦提供的资金和国际（世界银行）提供的资金都投入了这个国家比较贫困的（但决不是最贫困的）地区，目的是，在提高生产力的基础上重建农村经济。投资包括三个主要领域：物质和经济基本设施、社会福利（技术培训、保健、住房）和生产（农业、采矿、渔业和小型工业）。总而言之，从1973年到1976年，为达到这种目的已花了582,400万比索。农村发展投资方案将其农村工业化项目与国家人民生活必需品公司的项目协调一致。到埃切维里亚任期届满时，国家人民生活必需品公司已经建立了好几项小型工业——服装和布匹生产、果品、蔬菜和牛奶加工，还有20个小型缝纫厂。此外，农村发展投资方案同总统府内的生产活动组配合一道进行活动，以便在编

<sup>23</sup> 何塞·加斯孔·梅尔卡多，《全国村社发展基金会的行动，1971—1976年》，工业村社（墨西哥城，全国村社发展基金会，1976年）。



制联邦方案时吸收当时正在进行的一项名叫南部哈利斯科人民集体工业的大规模农村工业化努力所取得的经验。

### 在南部哈利斯科建立小型农村工业的先决条件

在南部哈利斯科建立人民集体工业有许多有利因素。首先这个区域的生态条件同墨西哥其他许多地方相比较是良好的，自然资源也比较丰富。雨水充足（每年平均降雨量为700毫米）、耕地肥沃、气候适宜于种植各种庄稼。其次，这个区域的历史背景提供了建立农村组织的经验：南部哈利斯科发生过农民运动。该运动在革命过程中支持了得胜的一派，结果争取到了土地改革。第三，部分是由于前两个因素，这个区域的生活水平显然从来没有象这个国家其他许多地区那样低过。最后，过去100年中制造业的经历，使当地人民懂得建立工业的必要性。

南部哈利斯科占地22,000平方公里多一点（占全国的28%）。根据1970年的人口普查，它拥有居民559,822人，人口密度平均每平方公里为22.5人。这个区域，按人均计算耕地系数为国内最高的地区之一。

农工联合活动，包括对木材、盐、沙和石料的开发，加上甘蔗加工，使失业率在1970年降到比较低的水平，仅2.9%，而全国为3.8%。然而，在这个区域的七个县里，失业率达到4.5%到8.9%。就业不足的现象很严重。由于农业劳动的季节性特点，加上又没有什么其他职业，上述情况就更加剧了。

人民在革命期间和紧接着革命之后同大地主进行了武装斗争，因此在南部哈利斯科开始了土地改革，终于把51%的农业用地分配给了农民。1970年，有35,718个村社社员<sup>24</sup>组成了513个土地社，即村社。每个村社社员平均拥有耕地7.6公顷。土改受益者占了优势，他们调配比较充足的资源（他们拥有这个区域水浇地的67%）。这一事实对于建立人民集体工业这样的努力是十分重要的。然而，这个区域的土地几乎近一半仍在私人手中；私人土地的平均面积为15.9公顷，但是有些私有地的面积是很大的。在南部哈利斯科，一些穷乡僻壤的农民家庭，生活水平非常低，但是这个区域大部分居民的生活水平要高于国家其他许多地方的生活水平。（见表1）。

<sup>24</sup> 指得到一块分配的土地并对土地共同拥有所有权的农民。

表 1. 南部哈利斯科区域：1970 年。

生活水平比较指数  
(百分率)

区 域	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
南部哈利斯科	52.4	28.7	7.9	40.2	65.6	31.2	22.8
州的其余地区	37.4	24.6	...	31.1	41.1	23.5	18.7
州的其余地区 <sup>a</sup>	51.5	32.5	...	47.7	65.8	27.9	24.7
整个州	39.7	25.3	9.2	32.7	45.2	24.9	19.4
墨西哥	44.7	28.3	9.1	38.8	58.8	37.3	23.7

资料来源：根据 1970 年墨西哥第九次人口普查的数据计算。

栏目说明：(1) 就业人口的收入每月不到 500 比索。

(2) 一岁以上的人口不经常吃牛奶、鸡蛋和肉类。

(3) 死亡率。

(4) 居住在没有自来水的住房内的居民。

(5) 居住在没有下水道的住房内的居民。

(6) 只有一间住房的居民。

(7) 文盲率。

<sup>a</sup> 首府瓜达拉哈拉不计在内。

### 工业化方面过去的经验

自从殖民时期以来，哈利斯科州一直是一个重要的农业省。哈利斯科的上层社会同墨西哥城的上层社会长期来闹对立。在北部哈利斯科，土著居民被灭绝了，庄园制度加上家庭私有小农场发展起来了，对边界两边的萨卡特卡斯和瓜的华托采矿名城提供了粮食、原料和肉类。在哈利斯科南部还建立了对当地矿区提供产品的小型庄园联合体。南部优越的自然条件使得南部主要成了一个甘蔗种植区。在这个区域的某些地方，在天主教神父的组织下，允许少数几个印第安人部族利用集体土地生存下去。据一项调查报告说，1950 年代，图斯潘的土著居民的生活水平属于墨西哥印第安部族中最好的水平。

在南部哈利斯科，工业原来是作为食糖工业的辅助工业而发展起来的。(在

西班牙人到来之前就在北部高原大湖地区发现的盐矿也由西班牙殖民主义者开采。殖民主义者后来增加了盐矿的产量。)但是到十九世纪中期,墨西哥在摆脱西班牙的统治取得政治独立后开始接触到欧洲工业革命的思想,从而引起了人们的浓厚兴趣,人们都想通过农业和采矿业商业化从中获利。当时依靠当地开采的铁矿砂,发展了生产粗制农具的小型铸造工业。此外,该州北部的一个商人办了一个造纸厂。该厂办得很成功并向美国出口了优质纸张。

到二十世纪初,在这个区域,大约一半的土地上都建立起了小工业。除了铁制工具厂和造纸厂以外,还生产肥皂、食糖、面粉、皮革、雪茄、火柴、朗姆酒和烈性酒、啤酒、鞋类、糖果、苏打水和瓶装矿泉水、蜡烛和纺织品。但是,由于本世纪初铁路延伸到了南部哈利斯科,加上1910年革命时期局势混乱,早期工业先驱者的成就被破坏了。到1913年,这个区域早期建立的工业大部分已不复存在。一些当地工厂主迁出了这个区域,特别是迁到了瓜达拉哈拉。而来自墨西哥其他地方和国外的新的实力雄厚的企业家来到了这个区域。外来的人买下了长期来由当地庄园主经营的制糖厂(其中有些是联邦政府买去的),并开始同土改受益者成立的信贷协会合作。在1940年代,除了原有的造纸厂,又办了一个新的造纸厂,同样由外来人经营。几年后,转入了联邦政府之手。(在阿登基盖的这个厂仍然提供了500个工资比较优厚的工作岗位并维持了3160个村民所需要的整个服务网。)在1950年代和1960年代,外来人在这个区域又建立了三个企业:两家水泥厂,(一家为跨国公司所有),和一家钢铁厂,(隶属于蒙特雷的总厂)。

### 1970年代的社会经济问题

外部利益集团日益渗入这个区域的经济,加上私人企业家控制越来越多的农田,就引起了许多问题。例如,农业生产日益由商业性大农场主经营控制。这意味着特别需要实现机械化,减少对农业劳动力的需求,于是造成了失业。这个区域内生产的供当地消费的粮食减少了,因为土地日益被用来为区域以外的加工工业提供产品(甘蔗、高粱、饲料、大麦)。从制造业和商业,以及从农业获得的利润,现在不象当初当地人经营时期那样,有可能在这个区域重新进行投资了。目前,人们宁愿在古兹曼这种商业中心而不愿在南部哈利斯科进行投资。

因此当地农村居民的处境越来越困难,无法参与这个区域最重要的经济活

动，结果纷纷外迁。从1950年到1970年，南部哈利斯科居民的增长率同国家其余地区的人口增长率比较起来是低的，在大湖区和山区停滞不前。因此，显然需要在当地一级进行发展。

### 人民集体工业的建立和经营情况

#### 南部委员会的作用

1965年，哈利斯科州政府把该州分成了两个区域，各区成立了一个促进经济发展委员会。采取这一步骤并不完全是基于行政的考虑，它还是一种在州最重要的集团之间分配权力和决定政策的手段，从而保持平衡，尽量为州长减少政治方面棘手的问题。

在南部哈利斯科成立的委员会叫做南部委员会，是由一个年轻有为的学生领袖负责的。他的父亲在1920年代是该州州长，曾积极促进过南部地区的土地改革。当他被任命时，他是前总统拉萨罗·卡德纳斯的私人秘书，因此他很热情地把他的经验应用于哈利斯科的区域农村发展事业。但是，由于委员会的预算拮据，它的作用只能是促进、组织和协调联邦政府通过的各项基本设施方案。在这个过程中，当地农民在某种程度上组织起来了，他们的要求受到了官方机构的重视，于是修筑了新的公路，建立了小学和保健中心并对甘蔗小生产者提供了某些技术援助。<sup>29</sup>

1970年12月，在埃切维里亚执政期间，南部委员会的政治和经济地位大大加强了。委员会的主任是新总统的姻兄弟，因此得到总统的信任。在后来几年中，联邦政府各机构把21,9700万比索(16,000万美元)投入了南部哈利斯科；这些方案就是通过南部委员会来执行的。

这个委员会在教育领域的作用特别重要。委员会注意到按照联邦学校建造方案建造的学校达不到标准建筑设计，因为这些设计没有考虑各区域气候和建筑材料方面的差异，于是委员会的工作人员决定自行设计学校。为这个区

<sup>29</sup> 这个情况的依据是1975年、1976年和1977年进行的个人谈话。在这段时期里，投入这个地区的金额总共2,890万比索，其中23%是社团本身提供的。见何塞·瓜达卢佩·苏诺·阿尔塞所著《人民工业》，瓜达拉哈拉大学，论文，1977年，第10页。

域较冷较高地区设计了较暖和、窗子较少的木结构建筑，为较暖和的河谷地区设计了砖墙瓦顶、较凉快、通风较好的房屋。卡莱拉斯的事例成了未来合作事业的象征。在那里整个村社进行了有组织合作，他们不顾邻近地主的威胁，在五天内盖好了他们自己的只有一间教室的小学。这些地主过去反对人民群众为受教育而作的一切分力。委员会还帮助建立了12所中等技术学校，重点放在合作实践活动，包括萨尤拉的一所农业学校耕种10公顷土地。这所学校还培训修理农业机械的技工，为这个区域的农民提供服务。到1975年，有92名男女青年从这所学校毕业，其中大多数人毕业后到这个区域的高等农业学校继续深造。这样就为低收入家庭的子女提供了迫切需要的技术教育，尽管少数高收入家庭一再要求提供比较高深的教育。

委员会还做了一项工作，就是它试图把土改受益者和小农场主组织起来，因为他们为阿登基盖造纸厂提供木材，而他们同政府开办的企业谈判时总是处于不利地位。委员会主任竭力劝说造纸厂工人支持农民争取抬高价格的斗争，但是这种努力完全失败了。这些工人代表了当地工人阶级的一个有特权的集团，他们显得非常缺乏阶级觉悟。<sup>26</sup>

### 第一批农村工业车间的建立

由于南部委员会的协调工作日益发挥作用，加上它的权力和资金日益增长，它就有能力考虑举办小型农村工业了。之所以决定这样做是因为当地人民强烈要求有工作做和要求增加无地农民的收入。但是具体促使举办第一个小型企业的情况实际上是一种巧合。1973年，委员会作出努力，试图从联邦电力委员会获得对农村供电。当时，联邦电力委员会不能满足这个要求（虽然它曾正式同意把南部哈利斯科列入它的电气化方案），因为无法得到水泥电线杆。但是，它建议如果南部委员会能供应电线杆就能够立即供电。

这就是委员会及其一班人马正在（也许几乎是无意识地）寻求的那种机会。它决定，电线杆由最终从电气化方案获益的人们来制造。但是项目举办者不知道如何建立一种既不是典型的私人公司也不是生产合作社的企业。由于缺乏一种正好符合举办者设想的法律体制，他们决定首先建立一个具有特定区域

<sup>26</sup> 路易莎·加瓦耶特，奥尔特加，“阿登基盖工人的家庭经济”载于“论南部哈利斯科的论文”，前引文件，第199页。

发展目标的公司。十三位股东，包括委员会主任，成立了一个公司，正式称之为生产活动公司。其中六位出钱，提供资本。七位农民提供劳动力。这个公司的一个明显特点就是，它的工人按照分配给每个工人的劳动定额参与利润分配方案。这些劳动定额相当于其他六位创办成员股份资本的价值。<sup>27</sup>

生产活动公司的资本估计有100万比索<sup>28</sup>，它生产的电线杆最初获得的利润为60万比索。所有的股东共同协商后只分配其中的20万比索，其余的则重新投资建立新的设施，以便为政府企业和政府各部继续生产产品，从而为该区域失业青年农民提供就业机会。在南部委员会组织居民争取签订公共工程合同期间所获得的当地办合作社的经验开始发挥作用了。促进者本身获得了工业方面的经验，而农村地区的居民则开始考虑举办他们自己的企业。例如，曾经参与要求建立饮水设施的五个年轻姑娘，向新公司的负责人建议在她们村子里建立一个缝纫厂。

生产活动公司扩大了业务，生产手推车、铲子、锄头、手套、足球和粉笔，还成立了一个小型木材厂和一个锻工厂。它的计划是向政府出售产品。情况证明政府并不是一位容易对付的主顾。生产手推车的经验是一个恰如其份的例子。同公共工程部的合同，是在同一家跨国公司竞争后签订的，因此是新企业的胜利。但是好景不长。因为这个部坚持要在全国的各个点供应产品。由于生产活动公司没有运输工具，不得不采取特别的权宜办法来满足这个条件。同政府签订的生产足球的合同也遇到了困难。足球生产出来之后，公司发现负责合同的官员已被撤换，而接替者拒不履行其前任签订的合同。

在企业发展的这个阶段面临的最基本问题是，政府机构的官僚主义手续，使象生产活动公司这样一个财力薄弱的组织运转得太慢了。为了获得生产制成品的原料就不得不负债，不是对供应商负债就是对政府负债。由于债务要按期偿还，交货后又迟迟不付款，公司债台高筑，利率越来越高。因此，当公司经营一年之后，大部分车间都不得不关闭。只有靠长期合同维持的粉笔厂和水泥电线杆厂继续开业。

取得这种初步经验之后生产战略大大改变了。1974年2月决定生产直接销售给当地居民所需的产品，以便减少对联邦政府的依赖程度，虽然不是

<sup>27</sup> 胡利奥·波马尔《新的革命：南部哈利斯科人民工业》（图斯潘，1976年10月，未出版的手稿），第27—28页；和个人谈话，1975年10月和1977年9月。

<sup>28</sup> 萨穆埃尔·利奇登兹特京《人民集体工业，南部哈利斯科委员会》（1975年6月，未出版手稿），第1页。

完全不依赖。

在科帕拉、拉尼拉、蒂纳哈的圣何塞等小城市和图斯潘大城市举办的十多个车间得救了。为制造衬衫、裤子、鞋类、羊毛衫和几种家庭制造的食品(干酪、香肠、红糖、精制干酪和面包)规定了一个月的时限。然后把这些货物加上以前办的工厂留下的工具和足球运往古兹曼城这个区域最大的公开市场上出售。效果非常好,大部分货物都销售一空。同时,公司成员已发现该区域居民最需要的商品是什么。他们决定集中力量生产某种类型的面包、食品、毛衣、服装和鞋类。

这种战略的改变使车间和生产系统增加了。有十个车间生产钦康考克(墨西哥城附近的一个著名的纺织村)式羊毛衫,加上在图斯潘雇用了70个工人的粉笔厂,每月为公司提供100万比索的利润。这笔钱投给了进行再投资的共同基金。<sup>17</sup>

同时实施了第二种政策方针。这个组织的主要目的之一是在村子里在失业者的住家附近为他们提供就业机会。这样可以保证无地农民获得收入而不致移居别处。作为实现这一政策方针的第一步,1974年7月在梅迪亚卢那这个比较偏僻的山村里建立了一个纺织车间。附近库埃巴斯港的羊毛衫车间提供了技术支助,而这个车间又得到图斯潘的公司总部的援助。

在战略初步改变后仅12个月时间里,在南部哈利斯科就建立了69个车间,有工人972名和35名行政管理人员,资本投资达到1,800万比索,平均每个工作岗位为17,600多比索。

这些车间可以分成两大类。位于图斯潘及其周围地区的集中车间,平均每个车间有32名工人,对每个工人的投资为50,000比索,每个车间都有一个长期的监工直接进行监督。非集中车间分布在图斯潘地区以外的区域。每个车间平均有10名工人,对每个工人的投资为2,700比索,没有长期的监工。<sup>18</sup>

表2说明全部投资中,有90%集中于三种生产系统(木制品、粉笔和鞋类)。这些生产系统设在九个车间,雇用了310名工人。对政府这个买

<sup>17</sup> 胡利奥·波马尔,《一次新的革命》,《月报》(墨西哥城),1976年1月,第11页,(证词和文件部的第63号补充材料)

<sup>18</sup> 利奇登兹特京,前引文件,第3页;至于国家方面的数字,见莱尔马技术援助计划,《论莱尔马区域的经济和社会条件的特点,1960—1970年》(瓜达拉哈拉,国家金融公司,CNF,1972年5月),第11页。

主的依赖程度减少了。全部为政府或部分为政府工作的车间只有生产粉笔、木制玩具和羊毛衫的九个车间。然而资本投资的31投入了这些生产系统，唯一最重要的收入来源仍然是政府。粉笔、木制玩具和羊毛衫每月可为共同基金提供大约100万比索的利润。”

表2. 人民集体工业：按生产活动分布的情况  
1975年6月

活动的类型	车间		工人		投资	
	(数目)	(%)	(数目)	(%)	(千比索)	(%)
食品加工	26	37.2	296	29.4	440	2.5
纺织品和羊毛衫	20	28.6	254	25.2	745	4.2
木制品	3	4.3	185	18.4	8,826	49.6
粉笔	1	1.4	88	8.7	5,019	28.2
建筑材料	8	11.4	68	6.7	515	2.9
鞋类	5	7.1	37	3.7	2,185	12.3
农产品和畜产品	4	5.7	26	2.6	42	0.2
其他	2	2.9	18	1.8	15	0.1
行政	1	1.4	35	3.5	-	-
总计	70	100.0	1,007	100.0	17,787	100.0

资料来源：萨穆埃尔·利奇登兹特京，《人民集体工业，南部哈利斯科委员会》（图斯潘，1976年10月，未出版手稿）。

在这个阶段还决定促进妇女参加工作。在工人中早已有40的妇女劳动力，其中75集中于三大生产系统：缝纫、羊毛衫和食品加工。已开展活动来吸引更多的妇女参加工作。因为一般认为妇女要比男青年更负责、更热情、更受外界人士的尊重。

一旦公司决定为区域生活用品市场进行生产，就需要有商业基本设施。只是把车间生产的产品拿到当地和区域公开市场上出售，这是不够的，因为生产很快就远远超过它们的销售能力。为了避免依赖当地的商人，建立了一个小型人民杂货店分布网。有时候在车间的同一所楼房里另辟一间房，有时候向县政府临时租借一个地方。当公司的生产基础不够广泛以致不能满足某个杂货店的基本需求时，就向国家人民生活必需品公司补充进货。该公司的任务

“波马尔，前引文件。



就是在低收入和中等收入地区开办低成本杂货店。从1974年10月到1975年5月，在南部哈利斯科已开办了28家这种杂货店。生产活动公司继续在这个区域的三个最大的公开市场上出售产品。在这段时期里，从所有零售商店获得的纯利润，（两种类型几乎各占一半）约为828,000比索，销售额还在不断增长。到这个阶段末，整个业务活动的资本—生产率是3:0，这个公司的成员平均每天可得到大概50比索左右的收入，比这个区域的最低工资高40%多。

### 成功扩大业务的阶段

到1975年年底，生产活动公司得到强有力的支持，可以进一步扩大业务。在当地，对无地农民（和他们的女儿，这些姑娘生平第一次能够参与作出决定）提供就业机会和较高收入，可以确保他们积极地参加这个运动。在国家一级，总统通过政府各部执行的一些区域和地方发展方案直接给予支持。象甘蔗生产者联盟这样的区域团体和政治组织，对集体事业表现了积极的热情。而这个区域的42个县的县长也公开保证给予支持。

生产活动公司在此时发表了它的原则宣言，阐明其主要目的是，在面对跨国公司干预的情况下，通过对共和国的经济独立作出贡献，加强墨西哥的主权。公司还表示要通过改善妇女的经济地位来大力支持妇女的解放。首先要废除人对人的剥削。要通过集体性的工业和工人的团结一致来实现经济的解放。因此，生产资料必须为集体所有，私人利润必须由共同基金所取代。这样可以保证集体企业的发展并让越来越多最低收入阶层成员参加进来。

这些设想经多次会议长时间的讨论。此外，强调了农民掌握文化的重要性，特别是通过各种各样的艺术形式强调了这一点。公司负责人编写了竞赛性歌曲、进行曲和赞美诗。这位负责人强有力的领导，大大促进了集体的团结。民族主义、热爱工作和社会团结是这些歌曲和最近成立的一个剧团（农民剧团）上演的节目中的主题思想。由于个人同来自世界各地的参观访问者之间的接触日益增多，推动了文化觉醒，同其他发展中国家和同墨西哥其他社团和阶级交流经验可以扩大工人的视野，并使他们懂得他们本公司的重要性。

1975年年底，这个集体组织已建立起125个车间，拥有1,500名工人，生产34种不同的产品。除已有的生产系统外，还增加了编织草帽、皮茄克、腰带、凉鞋和肥皂生产系统。食品加工多样化了，包括罐装鲜果汁；

在服装车间里增添了童装。到1976年6月，车间的数目近200个，分布在32个县，工人增加到1,700名，其中88%是女工(为前一年所占百分比的一倍多)。

这些工人大多数很年轻，从14岁到22岁不等；如果没有这家公司，他们就会成为这个区域失业者中的一大部分。<sup>12</sup> 他们目前都在比以前小的车间里劳动，因为在这时，特别是在非集中区扩大了业务。1975年6月，每一个车间平均工人14名，一年后只有9名。到1976年年中，设立了58个人民杂货店，每个杂货店每月平均销售额约为6,000比索(几乎为他们最初收入的三倍)。

按当地标准来看，每个工人的收入是比较高的。由于某些产品的产销脱节，工人的收入常常是不固定的。收入还根据产品种类而有所不同。例如，被采访的一个羊毛衫工人说，每天(生产10件羊毛衫)可挣110比索。公司征得她同意后扣掉40比索作为共同基金，其余的70比索作为她的净收入。此数字仍然大大高于这个区域的最低工资。缝纫车间的收入根据生产效率也有所不同。在某些车间，平均每人每天40比索，而另一些车间为80比索。在蒂纳哈的圣何塞，为一个家具厂生产坐垫的12个姑娘，每天挣50—80比索。在拉萨罗卡德纳斯镇的草帽生产车间，平均每人每天收入约为114比索。粉笔厂的收入最高，工人每天的收入1975年为250比索(扣掉50比索作为共同基金)，1976年为350比索(其中扣掉43比索)。当时这个区域官方的最低工资每天为33.5比索，虽然在农村里工资还要低一点。

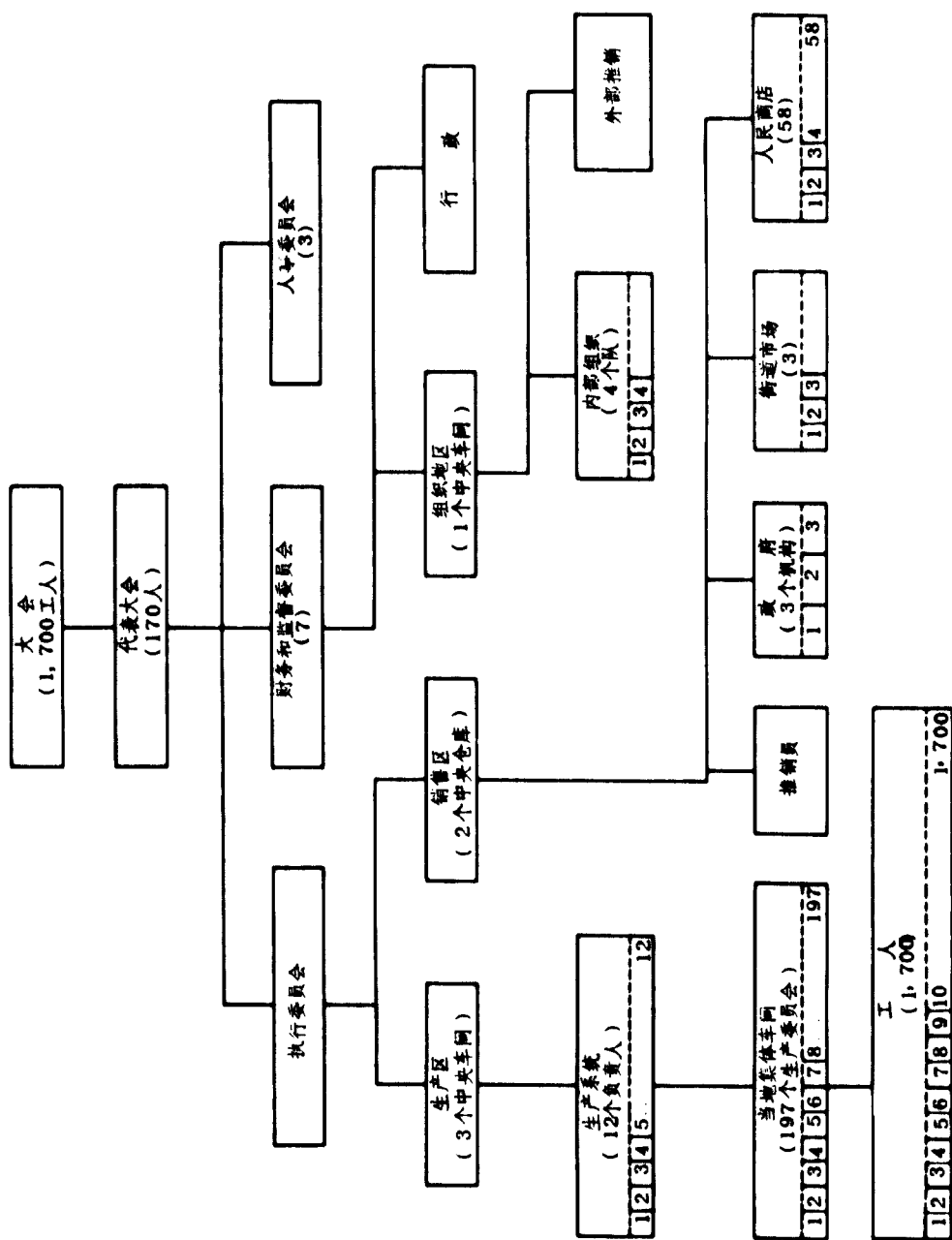
### 人民集体工业的结构和内部组织

这家公司由于正使其业务活动日益扩大和多样化，因此它还必须设法加强其内部组织，主要是通过反复试验来适应不断变化的内外条件。然而，主要目的是让所有成员都以民主方式在最大程度上参加进来，并尽量减少行政管理人员的作用和费用。

公司的最高领导机构是全体成员(1976年有1,700人)参加的一个大会。此大会有权讨论一切经济、组织和意识形态方面的活动(见图表)。大

<sup>12</sup> 1976年，1,700人占这个区域整个失业人口的32%。

1976年时的人民集体工业的内部结构



会还要选举一个代表大会，每十个工人选派一名代表。”它还选举三个中央委员会：执行委员会，它特别要作出有关生产和销售的决定；财务和监督（或警戒）委员会，它控制共同基金从而控制投资政策；和人事委员会，它向大会提出建议以便最后作出决定。人事委员会可建议接纳新工人；执行委员会然后决定为他们设立何种车间，他们去何种生产系统并决定什么样的规模比较合适。最后，执行委员会的建议将提交给财务和监督委员会批准，财务和监督委员会将拨出必要的资金并监督其开支情况，这些委员会的成员任期为一年或两年，这要由大会决定。他们可以连选连任。公司组织的一个基本前提就是，让尽量多的成员获得处理公司业务所需的经验，以尽量减少对某一个人或某一个小团体的依赖性。事实上，1976年管理该组织事务的70名各种工作人员中，只有20名不是农民出身。

由公司负责人和前南部委员会主任领导的执行委员会是协调工业生产和商业活动这两方面经济活动的神经中枢。在执行委员会下设一名工业生产主任，他同十二个生产系统的负责人合作制订生产计划。每个负责人又负责若干车间，由车间成员以民主方式选出的一个生产委员会在地方一级指导工作。

车间本身是按照越来越复杂的次序安排的。这样，最小的车间（叫做“渗入车间”）可以指望设在附近城市内具有一定水平经济基本设施的车间（“支持车间”）的支助。位于图斯潘的“中心车间”又对支持车间提供补充服务。在工业生产部门内有三个中心车间。一个负责保养和维修公司的设备和机器，另一个负责裁布，然后把裁好的布交给较小的缝纫车间；第三个车间负责服装的质量检查和包装。

（在执行委员会下面的）一位负责商业活动的主任对四条销售线进行协调：政府，它有三个主要资金来源（教育部、联邦电力委员会、最近还有墨西哥社会保险研究所）；人民杂货店，它们位于该区域的小镇和村庄里，公开街道市场，到1976年已减少到三个最重要的市场（古兹曼城、萨尤拉和图斯潘）。该公司的推销员奉命把价高的产品推销给国内最大的城市和与美国交界处的墨西哥一边。两个中心商店采购车间所需的原料并集中出售的制成品。

在公司整个机构中的另一个非常重要的组成部分就是“组织车间”。这个车间里的几个队所进行的活动目的在于加强该组织的内部团结并促进它在南部哈利斯科以外的方案。例如，一个意识形态队，最近改名为教育委员会，由“代表大会是公司最近增加的一个机构。1976年5月，通过社会互助公司法决定成立这个机构。

表现突出的工人组成。这个队必须定期访问所有当地车间和人民杂货店，以便发现可能使生产率下降或使工作积极性下降的任何问题。它鼓励公开讨论各个车间的问题以及区域和国家的更广泛的社会经济问题。它还强调理解公司所依据的指导思想和法律原则的重要性。这个委员会特别重要，因为每个车间的生产率如何，完全是个人的责任性问题。那里没有头头。

在教育委员会下面还有另外两个小组：交流和宣传队和保护自然队。前者在工人之间进行正规和非正规教育，同有关的公立学校挂钩并且从事成人教育。此外，组织农村学校的儿童参加生产俱乐部。在拉利伯塔德的这样一个俱乐部出售了六头牛，筹集了16,000比索，其中一半拨给了23个青年成员及其家属，另外一半用来为邻近村庄的低收入家庭子女购买羊毛衫。最近，这个队扩大了活动，最初是通过同墨西哥社会保险研究所的协定，然后通过建立一个单独的医疗服务处，对工人提供医疗服务。

自然保护队是1976年3月开始成立的，以实施土地休整、植树造林和种植果树等土壤保持方案。工人参与这个方案，有助于加强这个组织的团结一致。

组织车间积极地向想了解情况的外界机构或个人介绍公司的工作情况。小批青年人常常被派到公司的车间里接受培训，在建立类似的集体企业方面提供技术援助。譬如1976年10月，北部城市蒙特雷的名为“土地与自由”的公地住区派了10名男青年和10名女青年去接受制鞋业培训。他们在图斯潘的公司总部学习了一个月。不到一年后，他们在新特雷建立了他们自己的集体企业。一个类似的事例就是，在与加利福尼亚交界的墨西哥的墨西哥卡利城内，移居农妇建立了一个缝纫车间。

### 不断变化的法律体制：社会互助公司法

正如已经指出的，生产活动公司的奠基人和主要官员从成立阶段初就寻求某种法律体制，这种体制将准许他们建立一个提供就业机会而不是唯利是图的组织。其主要目的是提供待遇优厚的就业机会，使低收入阶层可以提高生活水平，同时与他们村社中的其他人一起分享利益。因此，从这个观点来看，集体工业最大成绩之一就是，1976年5月国会通过了社会互助公司法。在制订这项法律时，南部哈利斯科的这家公司曾作为样板。这项法律是要为国

内其他各地小型集体车间的扩建提供法律依据。在此法颁布后十天，生产活动公司改名为人民集体工业公司，它是第一个作为社会互助公司进行正式登记的公司。

这项法律允许农村低收入居民，不论是无地劳动者、村社社员、小地主，还是其他职业团体成员，成立社会互助公司，以提供新的就业机会并生产和销售当地居民所需要的廉价产品。每个这种组织必须至少有15个成员，它们不得雇用任何非成员劳动力，而建立车间可能需要的中高级技术人员除外。它们的结构，包括上述三个中央委员会（执行委员会、人事委员会以及财务和监督委员会），同生产活动公司的结构非常相似。该项法律预见有朝一日可能把这些公司合并成区域合伙公司，并合并成一个全国联合会。

### 南部哈利斯科的试验对其他地区农村工业发展方案的影响

在社会互助公司法通过之前，南部哈利斯科的经验，就已经开始成为联邦在其他落后农村地区进行发展的样板。到1974年9月，以埃切维里亚总统的一个儿子（和生产活动公司董事长的一个侄子）为首的生产活动总分公司参与了农村发展投资方案，目的是借鉴南部哈利斯科的经验教训来促进全国各地的农村工业合作社。从1975年4月到10月，已在共和国的19个州里建立了小型合作车间，一般是在农村发展投资方案提供服务的区域内建立。到1975年年底，已在这个方案中投资8,400多万比索；建立了375个生产单位并把这些单位合并入了15个中央行政单位，建立了大约200个人民杂货店和提供了大约2,300个长期工作岗位，使60,000个农村家庭受益。

### 正视危机：制订一项自力更生的战略

然而，到1976年年底，国家的局势发生变化，这预示，南部哈利斯科人民集体工业即将面临危机。日益恶化的国家经济情况由于政局动荡而更加恶化。因此，现有政府制度是否能继续保持稳定也不得而知。这种情况比1930年代末以来的任何时候都要严重。正如早期的动乱时代，1976年危机是由于保守的大工业家集团和大地主集团不断闹对立而产生的。他们一方面得到中产阶级的很大支持，另一方面得到民粹主义农村发展方案的信徒们的支持。从1970年到1976年，政府不得不支持一项侧重于农村福

利的发展政策。政府力图消除农村贫民同墨西哥社会最富裕阶层之间在收入和生活水平方面的巨大差距。它推行民族主义外交政策并援助来自一些南美国家的政治避难者，因此国家私营部门中一大部分人士对政府恨之入骨。人们把国民经济的一切弊病都归咎于这种民粹主义政策。结果，资本开始大量外流。1976年9月比索贬值了，接踵而来的是第二次贬值，并决定让货币无限期地浮动。

随着1976年12月新政府的建立，集中体现了1970--1976年时期发展战略的人民集体工业立即成为被刁难的目标。然而，到1976年11月，南部哈利斯科集体工厂已面临危机。由于货币贬值继而物价上涨，他们的共同基金首当其冲。从1973年起，普遍出现通货膨胀的现象，到1976年年底物价飞涨。由于集体工业仍以低价将其产品卖给收入并未增加和付不起更多钱的那些人，于是对共同基金的交款（相当于私人企业中的利润）锐减。结果，马上停止了在年初开始执行的发展方案。随后，由于政府的更迭，同政府机构签订的合同开始削减或者全部撤销。例如，教育部取消了粉笔的合同，粉笔厂的生产大幅度下降，使该厂的许多产品过剩。对该部提供学生羊毛衫的车间关闭了，因为它们无钱采购原料。家具厂和木制玩具厂的产量也由于同样原因减少一半。到1977年6月，车间的数目减少到123个（其中9个暂停或一直未开业），工人减少到1,100名多一点（包括车间中的860名、暂停车间的96名、人民杂货店中的76名、行政、维修和培训部门的65名）。只有45家人民杂货店继续开业。

南部委员会在1977年被废除了，它的支助方案中断了。因此，这个区域的农村居民吃到了苦头，不仅因为人民集体工业提供的就业机会减少了，而且还因为以前通过南部委员会以联邦资金资助的若干社会服务行业也被撤销了。

同时，反对这种集体试验的政界人士开始以各种方式进行指责。图斯潘市政府首先卡断了对人民集体工业的供水，理由是集体工业用水太多，影响了市内其他居民。集体组织只得安装了它们自己的供水系统（估计花了约100万比索）；另一方面，市内仍然长期缺水，因为新市政府未能物色到一位技术员来管理水泵和管道网。后来，市政府又想出了一个刁难办法。把市内的垃圾倒在人民集体工业总部附近的空地上，结果苍蝇丛生。

最近在支华莫县里发生了更为严重得多的刁难事件。在那里，支持人民

集体工业的农民受到警察的暴力镇压。”至少在一起案件中，这些冲突还同区域甘蔗生产组织内部的政治斗争有关。

总而言之，人民集体工业在一段时期里曾得到高层领导对其理想和方案的大力支持，现在它面临一种完全不同的政治和经济环境。试验的主要负责人对此并不感到惊讶。他们从一开始就意识到，他们只能用几年的时间来建立一个能抵制不满和反对的组织。他们在这方面能够取得多大成功，人们将拭目以待。

### 概要和结论

南部哈利斯科小型集体工业的试验决不是一个有代表性的农村区域发展的例子，但它是在一个比较有利的自然和社会环境中，由上面鼓励搞社会经济改革的例子。试验的结果可以概括如下：

#### 技术成就和障碍

建立小型工业立足于两种技术。第一种非常简单，依靠当地提供的原料，也在一定程度上依靠传统的技术知识和技巧。例如，生产羊毛衫的某些车间，使用的只是一些小的木方格，按一定的图案，把钉子钉在里面。粉笔厂的工具和技术也十分简单。食品加工用的技术也是传统的腌制和烘制方法。只有罐头果汁是用较现代化的方法加工的。此外，纺织机、缝纫机和其他制造木制品、肥皂和鞋类的机器一贯使用比较现代化的技术。所有这一切都需要电力。

人民集体工业的工人经过几周培训之后，掌握了甚至最复杂的机器操作，他们常常按需要从一台机器转移到另一台机器。但是他们也意识到现代技术和传统技术相比各有哪些优点；两者结合起来加强了他们的文化素质，他们就不会把土办法视为陈旧过时的东西了。他们在新技术和对变革过程的看法这两方面，取得了收获，因此相比之下，一些障碍就变成次要问题了。电力供应中断也许是比较现代化的车间面临的最重要的问题。而这个问题是集体组织本身无法解决的。

---

<sup>31</sup> 作者对个人的采访，1977年9月，《至上报》（墨西哥城），1977年9月13日，第27页—A。



## 经济成就和问题

人民集体工业的一个老生常谈的目标是，把更多的区域收入留在区域本身从而减少它在经济上对外部工业生产中心的依赖性，鼓励区域和外界进行条件更为有利的贸易。这个目的已实现到何种程度，现在根本不清楚。这个问题对评估这项试验是非常重要的，应当更仔细地加以研究。在以当地产品代替进口制成品方面似乎已取得巨大进展。因此当地家庭获得的收入大部分确实可做到用在本区域经济系统。

人民集体工业一直努力注意了解当地人民的需要，然后生产基本产品以满足这种需要，因此这种工业是能够迅速发展的。但是，就某些产品而言，如服装，从市场研究到决定改变某种服装款式这两者之间时间间隔太长，以致车间无法同外界制造厂进行有利的竞争。这并不是严重的障碍，但是却是使人们深感不安的原因。

集体生产加上由生产者自己控制的区域经销系统，这两者结合起来是同外界工业产品进行竞争的最有效的办法。但是，人民集体工业的经验说明，把这两种职能和谐地统一在一个组织里，并不是轻而易举的。一旦这个组织扩大业务进入竞争更为激烈的国家市场，维持集体组织的销售工作所需的基本设施又非常缺乏，那么经销这一职能就变得特别错综复杂了。

不管在建立人民集体工业的过程中面临到什么问题，毫无疑问，这种试验对南部哈利斯科的一大部分年轻的无地失业居民提供了就业机会和收入。从这个基本意义上说，这是一项值得作出的促进区域农村发展的尝试。

## 社会文化方面的成就和问题

在南部哈利斯科建立人民集体工业，对社会文化的影响同土地改革对社会文化的影响有许多相似之处。工人感到他们是属于一个集体的成员，并享有权利和义务。实质上，他们的人的尊严重新得到肯定。这种社会解放进程由于强调了构成民族特性基础的文化观和传统而得到了加强。因此在维持劳动纪律和鼓励人们参加一些业余活动方面，精神和物质刺激是非常有效的，这是毫不奇怪的。在工人生产的产品出售和分配收益以前，他们在较长时间里一直进行无报酬劳动。

然而，这种高度的社会团结精神和种族特性，今后可能产生问题，因为不

能马上参与这种试验性企业的青年人会开始感到孤苦无援。这种冲突已在几个地方发生。然而，集体工业在南部哈利斯科农村村社中的整个影响显然是积极的。

### 农村集体工业化的必要条件

在一个较广阔的社会经济环境内（在那里市场经济占主导地位，然而国家可起关键性支助作用），实现农村集体工业化是否可行，似乎在很大程度上取决于当地是否具备下列条件：

足够的自然资源，

经一定程度的社会动员后能使人们感到彼此休戚相关，

某些普遍性的也是基本的技术知识，诚实、有决心和强有力的领导，

使生产有计划地面向社会目标而不是面向个人目标，

推行精神和物质刺激。

此外，看来重要的是，参加农村工业企业的人应当清楚知道他们可能受他们所处的国家和区域环境的各种限制。因此区域的综合项目比分散的发展计划获得成功的可能性要大得多。

在考虑如何支助集体工业时，还必须特别注意可能围绕以下争议问题产生的实际困难：把钱投入主要是社会集体性质的项目，还是强调在企业各个成员之间分配利润。在项目初期，当每个人在相对平等的基础上参与企业时，社会目标很可能占上风。但是在工作过程中出现差异时很可能接着产生内部矛盾。参与任何集体企业的集团必须意识到这个问题并制订解决这一问题的战略。

最后，必须补充说明，在墨西哥这种第三世界国家里，决不可把工业化视为一种目的，而只能视为一种增进人民福利的手段。当地的各种文化背景使人们的生活过得丰富多采。只有在有可能做到社会成本最小而社会收益最大的地方才能采用现代技术。

## 二. 农村工业化在巴布亚新几内亚农村 综合发展中的作用——问题和战略

E. M. 韦伊奈克\*

巴布亚新几内亚于1975年9月独立。新几内亚是仅次于格林兰的世界第二最大岛。这个新国家的面积大约为18万平方英里，占该岛的将近一半，其余部分在印度尼西亚的统治下。它在发展小型工业方面的问题是很独特的。由于地形崎岖不平，多少世纪来使新几内亚同外界的影响隔绝了。目前居民的祖先移居巴布亚新几内亚以后，那里的情势、地形、特点和气候给了他们一个与世隔绝的庇护所。

巴布亚新几内亚的地形是影响工业迅速发展主要障碍之一。国内有近三分之一的地方是高达一万英尺的丛山峻岭。另外三分之一的土地是颗粒不收的沼泽地带。因此在这样一个幅员辽阔的国家里，无法建造公路和铁路，结果大部分大城市几乎完全依靠空运和海运。人口只有270万，是一个很小的消费市场。不仅按人口平均的收入很低，而且居住分散，有的人居住在外人无法进入的地区。

幸运的是，尽管出口价格波动，但丰富的自然资源——矿物、森林和水产加上农作物——有助于在最近几年保持经济的稳定。政府对经济管理有方，其目的在于保持一种硬通货，因此通货膨胀率很低。然而这个国家目前仍然在很大程度上依赖澳大利亚的援助。

制造业部门本身规模是极其小的，并且是非常不发达的。中间工业在国内生产总值中约占7%，它雇佣的劳动力占整个劳动力的10%。1974—1975年，制成品总值按时价计算大约为2.5亿美元，就业人数总共为1600人。而从1972—1975年，制造业中的就业人数整个说来只增加5%，其中有两年的绝对数字下降了，而1973—1974年，产值实际增长16%，1974—1975年，产值实际增长27%。五金和机械工业的就业人数，在工业就业总人数中占的比例最大，占制造业劳动力总人数

\* 巴布亚新几内亚商业发展办公室劳工和工商业司技术工业和小型工业处副处长，兼巴布亚新几内亚工发组织小型工业发展项目的项目经理。

的三分之一多一点。其余为其他两个工业标准分类<sup>13</sup>中的工业类别——“食品、饮料和烟草”和“其他工业”——的就业人员。

一方面工业基础薄弱，另一方面最为重要的是，近98%的制造业由非本国人员拥有和管理。部分是由于政府实行了种种限制，如过分保护许可证的公司，对运输、商业和工业的清规戒律太多，和过分强调城镇发展的条条框框也太多，因此一种不经批准的企业根本不可能存在。如果把雇佣大批（也许近10万人）主要是临时工的手工业排除在外，那末也就几乎没有什么农村工业了。

制造业部门主要使用资本密集和节省劳力的技术。这一点影响了受过技术训练的人。人们总是倾向于把旧的扔掉，用新的来取代，而不是搞修理，不象其他许多发展中国家都是想方设法修修补补以便节约外汇和增加就业机会。

制造业主要集中在总共19个省中的三个省——莫罗布、中部省和东新不列颠——而且主要位于莫尔斯比港、莱城和拉包尔这些城市中心。90%以上的居民住在农村地区，大部分人从事仅能维持生存的农业，虽然随着商品经济的扩大，许多人目前搞经济作物的生产。因此分散工业活动就变得很有道理了。例如高地省地区也许是最不发达和工业活动最少的地区，人口却最多。

由于失业问题日益严重，特别是在知青中间，制造业部门不能提供很多的就业机会，这是一个使人深感不安的问题。如果目前这种趋势继续发展下去，据估计，到1984年将有31万学校毕业生得不到有收入的职业。这可能产生严重的政治影响。此外，城乡工人的收入差距很大。（从1971年到1976年，农村工人的最低限度工资实际上只增加5%。同期，城市的最低限度工资却增加了116%。）结果，城市工人的收入为农村种植园工人收入的三倍，或者说比农业劳动者多两倍半。这种巨大的差异吸引了更多的熟练手工业者流向城市地区，加速了人口向城市的流动，造成的严重后果是失业、犯罪增加、社会紧张、污染和在城市地区擅自占地居住。但是由于害怕造成一个受惠阶级，到目前为止，在财政上还不鼓励在农村地区设置工业。

政府的国家发展战略认识到迫切需要把更大一部分资源转用于农村地区。它提出在农村地区创造获得收入的机会以缓和的不平等现象。它还主张要保持为维持生活而进行的生产和扩大维持生活所必需的范围。城市发展应有利于农村发展，并且可以成为今后工业发展的基础。

<sup>13</sup> 《全部经济活动的国际工业标准分类》（联合国出版物，出售品编号68.XVII.8）

行政管理系统是发展中国家中权力最集中的系统之一。可是它在很大程度上依靠非本国居民。其中许多人对发展中国家的问题几乎一无所知。象在许多发展中国家那样，农村发展服务协调不当，结果不能很好提供服务，使人们对政府各部门失去信心。因此目前侧重于基层一级的规划。

对农村居民采取的一个重大步骤就是设立省政府，有些省政府已经建立起来。以前农村地区和决策者之间缺少联系，结果决策者对农村的需要不甚了了。人们希望，农村综合发展范围内的农村工业化将特别为自营职业者创造获得收入的机会。

在欧洲人到来之前，巴布亚新几内亚没有用过金属。人们使用的是石头、骨头和木头。到现在也还没有一个铁匠，也找不到一个鞋匠。这也许可以说明一个工业发达国家实行托管所造成的影响。巴布亚新几内亚在90年以前才用上轱辘。甚至在今天耕种或拖运，还没有用上牲口。农村经济是一种园艺式经济，主要是轮种块根类作物和薯类作物。这跟许多亚洲国家种植大米是完全不同的。除了缺乏公路、电力、水力和运输网以外，在多数村庄一般没有手工艺技术。由于在技术学院入学的年轻人越来越多，只要他们返回农村，上述情况在今后可能改善。目前，农村基本设施无法支撑迅速发展的农村工业化，也许最多只能支撑一些家庭手工业。

象其他许多发展中国家一样，巴布亚新几内亚有一种双重性经济，一种有差异的双重性经济。一位作家评论说，这种经济是自相矛盾的，既是原始的，不发达的，但又是现代化的，三者同时并存。它的具有原始性的仅能维持生存的部分还保存了约一万年前的园艺社会的特点，而它的现代部分，特别是贸易、银行、城市住房、建筑和交通，具有象澳大利亚这样一个现代工业国家的特点。

所有发展中国家共同遇到的一个重大问题就是要物色到企业主来举办小型工业项目。在巴布亚新几内亚，从事工业的本国企业主的人数寥寥无几，在工业以外的商业和运输部门，只是最近才有一些本国企业主。即使在有很多受过教育的人的大城市，实际上也不可能物色到企业主来举办小型工业项目，也无法解决如采购原料、组织生产和进行推销等复杂的问题。由于执行了企业本国化的方案，有志举办企业的国民宁愿参与如零售、运输和种植这种不那么复杂和不那么先进的领域，而不愿意参与工业部门，因为他们从未受过工业培训。

妨碍农村工业迅速发展的一些其他因素：如通称为“旺托克”制度的某种社会文化因素。根据这种制度，无论在平时和战时，生活的权利实际是作为参与一个氏族集团或部落集团的正常权利而得到保证的。因此从来不会由于害怕饥饿而促使人们去进行经济活动。也不能把进行经济活动看成是为了谋求利润或自身的利益。扩大了的家庭或部落是维持生存部门的基本单位。在不纯正的英语中，旺托克意味着，说同样语言的人；实际上是说同一语言的一群人。他们在互惠原则和同一祖先的基础上，具有共同的利益和共同的目标。这种制度现在仍不断地施展巨大影响。尽管社会的现代化和人口的迅速增长对它产生了压力，但是这种制度看来甚至更加强大了。当有人离乡背井去别处谋生时，它就提供了一种内在的社会保障制度。

这种制度遭到了批评，说它阻碍了经营企业的积极性，因为利润必须分享。另一方面，又有人说，它可能是促进农村工业化的一般强大力量，因为村落中的氏族领导人可自由支配各种资源。个人通常得不到的资本、劳力和技术知识，但可以通过这种制度得到。最低限度工资和工作时间问题不会发生，而人们可以象日本家长制下的人们那样同心协力地工作。<sup>16</sup>然而迄今，在工业领域还没有证据来证明这一点，而在商业部门有证据可证明这一点。两个得到赞助的潜在企业主由于旺托克制度而失败了。

在促进小型农村工业方面还存在其他一些困难。关于政府采购机构以优惠价格购买当地制成品的政策指令没有得到应有的执行。这种制成品往往遭到拒绝，而质量较好的进口货受到欢迎。此外，由于国内运费太高，因此在这个国家某些地方，从澳大利亚进口货物要比在当地用当地原料制造产品还要合算。

至于对小型工业如何提供保护，政府政策还没有明确规定。国家的发展战略说，只对同进口货具有竞争能力的本国制成品提供保护。这些话有点含糊，现在还不知道，在没有更明确的指导方针的情况下，是否能提供保护。总的倾向是要拒绝任何提供保护的要求，理由是这会提高群众的生活费用。

另一个问题就是销售渠道实际上为少数外国人所垄断。虽然当地小型工业制造的产品在价格和质量上可能是具有竞争能力的，然而外国销售者宁愿继续同外国供应商来往。加上这个国家的市场极为分散，因此几乎无法在已经建立的销售系统外另外进行活动。

<sup>16</sup> 见曼南博士所著《旺托克制度——及其对巴布亚新几内亚发展的影响》。

巴布亚新几内亚研究所，讨论文件第16号。

作为一个政策问题，可望私营部门促进工业发展。只有当私营部门办不到时，政府才进行干预。由于有许多内在的限制，有必要就小型工业的发展提出某些问题。整个方案是否应推迟到以后工业发展的先决条件具备时进行？指定的资源是否应用于问题并不非常复杂的另一个部门？或者是否应该另谋解决办法？通过纲领和政府声明，向人民许诺小型工业的新时代即将到来是一回事，要真正能够把政策变成行动纲领，使这个时代变成现实是另一回事。

负责发展小型工业的人肩负着双重任务。他们不仅要使私人企业主相信投资于工业是值得的，而且还要使当权派深信，所说的政府政策是可行的，这样就可以获得最大限度的财政支持。要使一个官僚机构改变它对旨在实现不同于前一时代（如独立前的时代）的目标的方案和政策所抱的态度，是需要时间的。

虽然商业发展办公室的小型工业处大约在四年之前成立的，但是在促进小型工业方面，它仍然缺乏专业知识和经验。直到最近才派遣国家官员出国接受这方面的专业训练。然而值得赞扬的是，他们出色地完成了使国家相信小工业的优越性这一任务。但是，遗憾的是，由于预算不足，工发组织在巴布亚新几内亚的小型工业发展方案的实施不得不要受到限制。能提供很大帮助的发展中国家间技术合作方案，至今也没有取得什么进展。

农村工业和小型工业，特别是利用当地原料和简单技术的工业仍然有很大的发展余地。如果巴布亚新几内亚不那么依赖从澳大利亚进口，许多工业可能早就发展起来了。然而，对私人企业主采取一系列鼓励措施这种常规战略，即提供广泛的工业咨询服务、企业主培训方案、条件合理的信贷、具有支助服务和公用设施的厂房和财政鼓励措施等，所有这些由于已经提到的原因不会产生明显结果。此外政府看来也不会为实行这一系列鼓励措施所需的人员和其他资源拿出更多钱。因此商业发展办公室决定采取一项大胆战略，即直接执行一些小型工业项目，以显示这方面的具体成果，而不只是极口赞扬小型工业的优点并对实际上并不存在的企业主提供指导。此外，还应向政府提出建议，即在目前的社会经济情况下，实施这样一项小型工业发展方案的时间还未成熟。

有一些项目正在付诸实施。其中许多项目，目前处于生产的初期阶段。几乎所有项目都要以资源为基础，在农村可广泛地适用，既有后向联系项目也有前向联系项目，如鞣革、盐、养蚕、木材制品、橡胶模制品、椰壳制品、贝

壳、造船、咸鱼、纺织、手工艺、烘制和糖果。其中某些行业具有出口潜力。最为重要的是，自从采取这个主动行动以来，现在可以为投资提供大量额外资源。

虽然企业经营发展方案还未实施，但采取了这样一项战略：把具有办企业潜在能力的巴布亚新几内亚人挑选出来进行培训，这样他们就有能力办他们自己的工业。优先照顾那些将在郊区或农村地区办企业的个人。有些人已被派出国外，不久将办起他们自己的企业。

目前正在考虑建立一个执行小型工业项目的半官方组织。这一建议很可能得到开发银行和投资公司的支持。开发银行早已着手同巴布亚新几内亚人一道合办一两个小型工业项目，共同分摊企业的产权资本，而不是仅仅提供贷款。不过在目前情况下，由于开发银行有较大的灵活性，在建立以后拟划分给私人企业主的小型企业方面，它应当发挥更加积极的作用。在确定了某个项目技术上行得通，经济上站得住之后，就可以选择一名企业主候选人，最初作为项目管理员进行培训，如果情况证明他颇有才能，就可把企业交给他。资金可由开发银行或者一家商业银行提供。而发展小型工业这一任务仍然由商业发展办公室来进行。

人们打算在城市地区和市郊地区建立共同设备中心，这个中心的工程分包给个人或集团和农村地区的职业学校。希望这些中心将成为今后的增长中心。还打算要发展农村地区的第三部门。接受技术培训的年轻人在返回农村后可找到象小车间主这样的工作。在农村地区需要这种车间来满足农业、工业和运输业日益增长的需要，因为政府把更多的资源拨给了这些地区。

尽管巴布亚新几内亚农村迅速工业化的道路上障碍重重，但增长中心在农村综合发展中仍然可起重要和必不可少的作用，这是没有疑问的。目前执行的大部分项目需要同其他政府部门进行最为密切的协调。

农村综合发展理论的基本要旨之一就是由农村居民参与项目的确定、评估和实施。在一段时间里，农村居民是否能直接发挥举办企业的积极性，尚属疑问。诚然，在其他发展中国家，规模巨大而欣欣向荣的手工业一直是培养本国企业主的温床，但是不能说巴布亚新几内亚的情况也是如此，尽管在手工业中有许多这样的企业主。由于权力下放给省政府，毫无疑问会有更多的机会让群众参加农村工业化进程。增进青年受教育的机会，可以扩大他们的见识，省和村的发展公司很可能在不太遥远的将来能担负起执行农村项目的任务。



工业化必然会导致农村生活方式的大大改变，并对现有的社会经济结构有所破坏。巴布亚新几内亚人民对于维护其本身的文化和价值以及他们称为美拉尼西亚的生活方式的重要性是非常敏感的。现在他们已经感到非常不安，他们认为现代化正在败坏这种传统价值。因此必须千方百计确保对现有社会文化价值的损害保持在最低限度，当然说起来容易做起来难。同样，农村人民必须学会清楚地懂得工业的纪律和劳动规范，没有这两者，农村工业化是无法实现的。

### 三. 促进坦桑尼亚联合共和国的农具生产

J. 米勒\*

#### 背景材料

充分供应农具、手工业工具和家庭基本用具,是农村发展的必要前提。然而对于这个问题,大多数农村发展方案中似乎没有明确规定,至少坦桑尼亚联合共和国到目前为止还没有明确规定。

坦桑尼亚联合共和国的农村发展战略强调,要发展生产力和提高约1,400万人(全国总人口是1530万)的生活水平。据估计,这些人生活在农村地区,绝大多数都从事仅能维持生存的农业生产。(他们所拥有的土地大约有85%面积不到两公顷)因此,政府规定了一项特别指标,即到1980年要实现粮食生产,至少谷物之类的自给自足。关于玉米生产,这就意味着要比1972年的88万吨增加大约45万吨;实现的具体办法是,按现在的产量水平,将耕地面积总共扩大60万公顷左右(扩大50%),或者将每公顷的平均产量从7.5公担提高到11.5公担。1975年农产品进口额达9000万美元(其中93%用于进口玉米、大米和小麦),而农产品的出口额则达2亿美元(其中78%来自咖啡、棉花、西沙尔麻和腰果)。除了改良种子、合理施肥以及进行推广和信贷服务外,实现农业机械化是达到这个指标的重要一环。目前,约有85%的农村耕地面积是人工耕种,10%由牲口,5%由拖拉机。尽管在推广畜力和拖拉机耕作,但据1973年的官方推测,到1977年手用农具的需求量将占总额的81%,畜力耕作占11%,拖拉机设备占8%。到1984年将分别占72%,18%和10%,手用农具的需求量每年增长2.3%。

关于把非农业生产结合在农村发展战略中的问题,坦桑尼亚政府的政策尚不明确,主要原因在于缺乏一个全面的工业发展战略,这是个经过反复讨论(但仍未解决)的问题。人们可以看出,过去10年中,大型国营或国家管理的企业生产不断发展,而已注册的私营中小型企业生产则停滞不前,某些部门的生产甚至有所下降。1968年,拥有10到100名职工的私人企业的

\* 哥本哈根发展研究中心研究员。

产值占整个工业总产值的44%，其就业人数占37%；到1971年，这些数字已分别减少为29%和23%。而拥有100名以上职工的国营企业则在同时期内，由原来的86家增加到120家。虽然自1972年以来就没有再汇编过工业生产的准确数据，但这种情况并没有改变。

不过在1973年，发出了一份有关小型企业的党的特别指示。该指示强调，要在人民的监督下，利用现有技术和材料，节省开支，在农村地区进行技术革命。成立了小型工业发展组织，由它来制订并执行一项分散的小型工业发展政策。由于目前没有有关全面工业发展战略的具体规定，更不用说农村发展战略，因此小型工业发展组织首先把那些只要在某一具体领域中能发挥生产能力的合作兴办的小型农村企业都列为好的企业。但是，不久就出现的预算和行政困难，使该组织对发展哪类工业以及在何地 and 如何发展等问题难以作出决定。本章后面将根据农具制造这一恰当的例子，对这些决定的内容范围和性质予以详细论述。

与此有关的还有该国农村发展的几个较为一般的方面。1970年初，政府将其一部分决策和计划控制权力下放基层，旨在通过区域一级制订计划和执行计划来实现更好的部门协调。20个区域中每个区都有一位区域发展主任。许多半国营的服务机构也成立了区域办事处，其中就有小型工业发展组织的区域办事处，这些办事处为首的是一名负责小型工业促进工作官员，协助他工作的是一名技术员和一名经济师。国家控制的商品批发系统的权力也分散到新成立的区域贸易公司手中。最后在1974年至1975年期间，大多数居住相当分散的农村人口都搬进了按计划建立的名为“乌加马”的村子或发展村。目前大约有6,700个这样的村子。

## 正式的部门供应

### 农具

#### 大规模生产

直到1970年，设在达累斯萨拉姆的乌本戈农具制造公司投产后，全部大型农具的进口才停止。该公司是由中华人民共和国提供的无息贷款帮助建

立的，其初期投资为 840 万坦桑尼亚先令（坦先令）（约 100 万美元<sup>37</sup>）。该公司的职工目前有 350 人左右，尽管工厂是由中国专家帮助建立的，但现在已完全交由当地人管理。该公司于 1968 年成为国家开发公司企业组成员之一。该厂装备的设备，可用来生产各种各样的手用工具、畜力农具和手工操作的加工设备，如锄头、斧头和牛拉犁，以及备件、花生脱粒机和扬谷机。换句话说，生产线能从事多种用途的多样化生产，具有进行革新和适应性改造的潜力，不仅能尽量满足用户的需要，而且也便于工人通过实践经验进行职业培训。如果充分地发挥该厂的作用，它不仅能够代替该国农具进口，而且能够为提高该国的技术能力作出贡献。

但是，到目前为止还有诸如期初市场销售等其他问题需待解决，因为该厂产品必须通过国家贸易公司连同其他进口的工具一起销售出去。这些问题在 1973 年国家贸易公司改组为各个区域贸易公司时，已基本得到解决。到那时为止，乌本戈农具制造公司壅断了农具的进口、生产和销售。其他问题，如原材料供不应求，仓位不足，缺乏机器零配件以及随时停电停水等不仅存在于乌本戈农具制造公司，而且在大型企业也时常发生。

这样一来乌本戈农具制造公司就不能充分利用其生产能力。在第一个五年中其年产 80 万把锄头的生产能力只使用了 40% 左右。其年产 8000 把犁的生产能力的使用率略高些。还制造了若干把斧头和若干台花生脱粒机。但总的说来，开工率不到 50%。锄头的生产能力达年产量 220 万把，翻了一番还多，现在正考虑增加犁、斧头和大砍刀的生产能力。这可以说明该国越来越重视国家开发公司对相当简易的产品的大批生产，即对取代进口，甚至在将来供出口的可能性的日益重视。

从国家开发公司为在姆贝亚（位于该国南部的坦赞新铁路附近）建立一座同样规模的新厂的计划中，也可看出同样重视简易产品的生产。印度迈索尔工具厂将提供技术合作。投资按 1975 价格作价约 1500 万坦先令。该厂按其安装的生产能力可生产手工工具 2815 吨（包括 100 万把锄头），畜力农具 730 吨，拖拉机牵引设备 365 吨（主要是圆盘犁耙）。一旦全部开工后，该厂便可提供 300 个工作岗位。1979—1980 年可能开始试生产。

<sup>37</sup> 坦桑尼亚先令（坦先令）1970 年的比价为 7.143 先令合 1 美元，1976 年为 9.67 先令合 1 美元。

## 中等规模生产

除姆贝亚新建厂和乌本戈农具制造公司外，其他所有注册的或正式的农具生产部门在本文中均作为中型企业。关于这些中型企业的生产类型或产量，迄今尚无可靠数据。在写本文时，正在对这些企业进行一次系统的调查。

1976年至1977年期间对达累斯萨拉姆和八个区域中心若干通用机械车间进行的调查表明，虽然具有农场农具以及其他农具生产所需要的机器和技术，但这种生产既没有真正进行，也没有纳入计划。各公司愿意接受有限的订货，但是几年来无人提出订货。对于这种情况，还无人意识到是由于乌本戈农具制造公司垄断市场的结果；相反，这些公司觉得目前生产钢制家具、钢制门窗、医院设备等会获得更多的利润。它们还承担了大量额外的维修任务。只有一家公司是个例外。该公司试制出各种型号的一种简易玉米碾磨机。据说月生产能力达30至50台；但是由于进口起动的碾磨机的柴油机有困难，使该公司几乎停产。

下面是一个典型的中型企业的粗略缩影，但并非全面的样品：它是亚洲人开的私营企业，拥有固定资产5万至10万坦先令。10%的机械的寿命还不到5年，60%在5至10年之间，其余的是10多年前安装的。固定工人10至16名，主要是熟练工人；有2至4名工人是亚洲人。年产量是固定资产的1.5倍。这样的企业在该国大约有25家。

在这里有必要提到坦桑尼亚农机检验小组。该组属农业部，主管农具的检验、改造和设计工作（主要是牛拉耕犁），也生产少量产品供销售。该组在各区域设有6个农村手工业工场，目前主要忙于生产。年生产能力共计400辆双轮运货牛车和150把牛拉犁，但目前开工不足。1977年5月调查的一个工场，有18辆双轮运货牛车摆在院子里等待出售。已找到了买主，但无法将牛车运到居住在偏远地区的农民手里。所以，工场只好开始生产窗架和门框，直到销售问题解决后为止。另一个座落在很早以前就用牛耕地地区的工场，有原材料供不应求和生产管理等问题，因此不能满足本地对双轮运货牛车和耕犁的需要。

计划在今后两年建6个新工场，以便最终每个区域都有一个工场，并给各工场增加一项耕牛使用培训和示范的任务。还打算让这些工场开办手艺培训，并鼓励创办村庄工场。这后一种职责在某种程度上与小型工业发展组织重复，还可能与小型工业发展组织的工业区通用机械车间发生竞争——不是争夺市场，

而是争夺原材料供应，特别是铁的供应。一个农村手工业工场的建造成本大约是450万坦先令，其中设备和厂房约为100万坦先令。每一工场拟雇用30人左右。

最后，小型工业发展组织已计划在其中一个区域办一个中型农具制造企业，作为世界银行举办的一个农村发展项目的一部分。年生产能力为260吨畜力工具。投资额约计270万坦先令，雇用人员70名左右。

## 销售

上面谈过，乌本戈农具制造公司把所有手工农具和畜力工具的正规部门销售控制在自己手里，其主要渠道是通过区域贸易公司。这些区域贸易公司的政策与其他国营批发代理商的一样，主要向合作商店和政府机构销售基本工具和消费品；也就是说，它们歧视私营商店，目的是促进合作社的零售额和保证国营企业的贸易盈利。这种政策可能有其长处，但对消费者也有不利影响，因为在成立区域贸易公司和合作商店过程中，村庄里农具会缺货。在没有区域贸易公司的分销系统的地方，店主就得到区域中心去购买存货，而且常常不能事先知道是否能够买到所需货物。在各区设立了贸易公司分销门市部后，上述情况有所好转，但据1977年年中对许多区域贸易公司的区分销门市部检查的结果，发现这些门市部几乎没有任何存货。主要原因是运输问题。交通问题以前是靠私人运货车和小吨位运货汽车联运网来解决的。许多店主有自己的运输工具，当然合作社也一定会有的，区域贸易公司也会拥有足够的汽车运输能力来确保向各区按时送货。

另一问题是关于区域贸易公司本身在履行订货程序、进行市场调查和作价安排时所表现的官僚主义的刻板作风。比如，调查过一家区域贸易公司，它存有一批巴西制造的锄头，质量低劣，对该地区的硬质土壤毫无用处。但似乎没有什么规定可以使该区域贸易公司降价出售锄头，或是将货物退掉。同时公司又不愿意在这批锄头未卖完之前去订购其他锄头。这个例子可能是个例外，不能据此对区域贸易公司作出公正的评价。但是引用这个例子是为了说明区域贸易公司区分销系统必须解决的各种内部问题。

现在没有什么办法来衡量销售系统的相对效果，也没有直接的数字来说明尚不能满足需求的农具的总额。不过可以用间接方式来加以表示。1976

年对新锄头的总需求量原来预计为320万把左右，而那年初区域贸易公司和乌本戈农具制造公司还有约140万把的存货。如下文所指出的那样，在正常销售情况下，1976年的预期需求量应该只有250万把锄头。所以，可以认为1975年少供应了70万把锄头，这与生产或进口不足不能同日而语。在后面关于可供选择的方法一节里将论述掌握尽可能充分的销售系统运转情况对考虑工业化问题所具有的重要性。

### 供求平衡

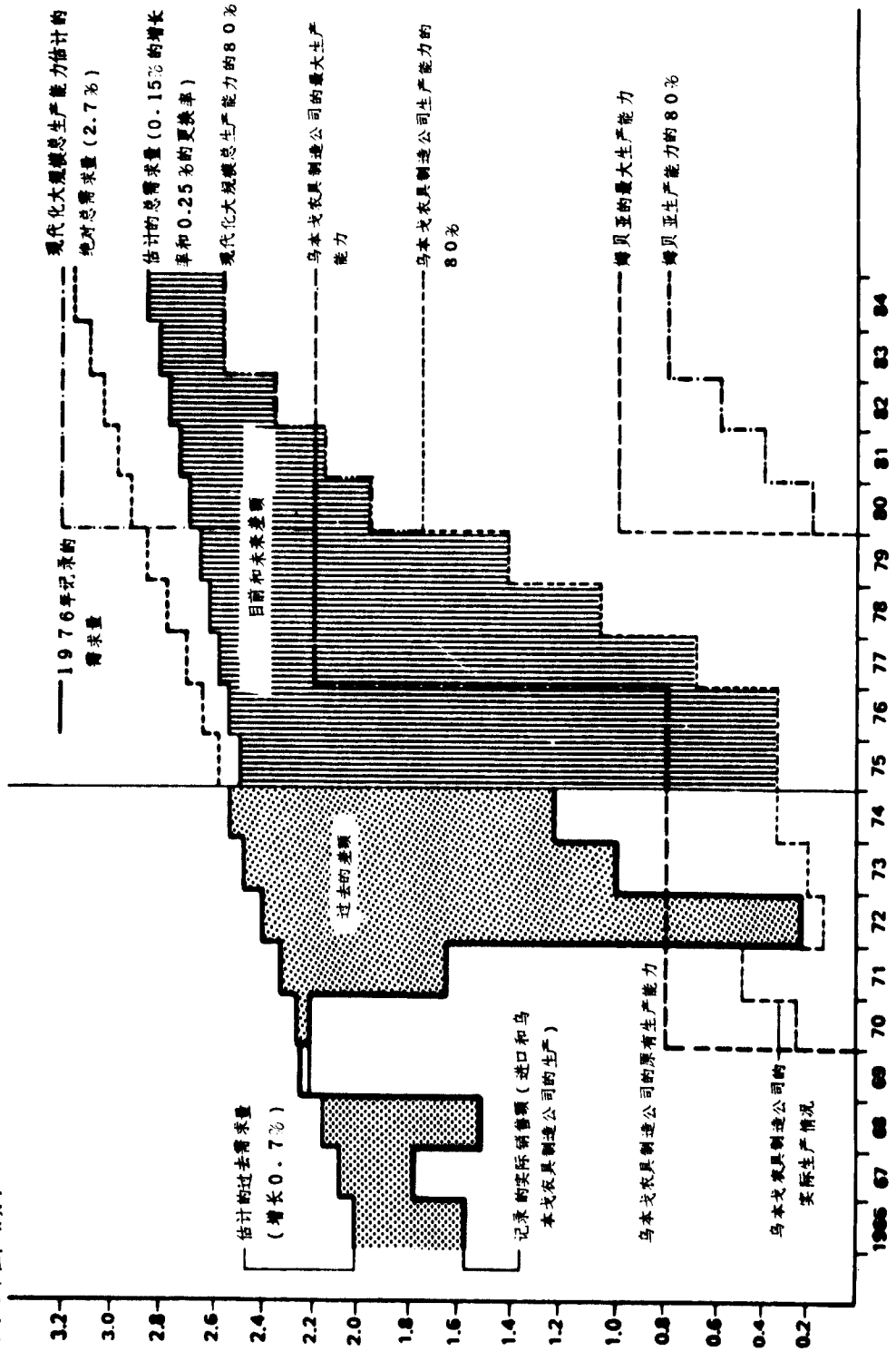
本分节拟查明并以数量表示需求和供应之间的差距。遗憾的是只有关于锄头供需情况的可靠数据，不过锄头是最重要的工具，所以其有关数据可用以说明整个供求情况趋势。1969年对农户调查<sup>30</sup>的记载是：每户平均有3.1把锄头。假设1975年仍是这个数字，而每户农家平均为4.6口人，那么1975年1400万农民就有940万把锄头。要想大略知道年需求量是多少，还需要作以下设思。首先，一把锄头的使用年限平均为4年，即年更换率为25%。其次，需求的增长与人口的增长成比例，即到1975年为2.7%。以后，预期需求量会由于机械化而下降到大约1.5%。这两项比率可作为对图一所载的预测的可能限度。目前锄头的年需求量是250万把。图一还标出了进口产品和乌本戈农具制造公司生产的有记载的销售情况。

图一说明在1966年至1969年这段时间里的平均供求差额是40万把锄头；此后到1974年该差额为120万把，整个时期的平均数为80万把。（但是这并非真实情况，因为它没有包括农村的生产情况，本章后面将论述这一内容）。关于“目前和未来差距”这一项，我们首先注意到其中把可能进口的锄头排除了。其次，已把乌本戈农具制造公司和新建的姆贝亚工厂扩张的生产能力包括进去。总之这将使1980年现代化大规模生产的产量最大限度达到320万把锄头。据假设，需要三年时间才能建立全部生产能力，最后也只能利用全部生产能力的80%。对目前和未来供求差额（到1985年为止）作一合理估计的结果是，500万把锄头左右，1978年开始是

<sup>30</sup> 伊恩·利文斯通，“农村调查结果：坦桑尼亚家庭拥有的耐用品及其对农村工业的某些影响”，1970年，达累斯萨拉姆大学，ERB文件70.1。

单位：(单位：百万)

82



图一. 1966-1984年期间乌本戈的供求平衡情况



155万，到1983年达到最少限度25万，1984年又回升到29万。如果机械化方案取得成功，并努力通过使用改良种子等来提高产量，需求曲线会下降。否则，图上方的“估计的绝对总需求量”曲线还要加长。如果现代化大规模生产实际上没有达到预期的水平，这个差距将必然比估计的要大。考虑到这些不确切因素和过去在供应方面的差额，结论是这个估计是现实的，至少它能作为在以后一节讨论如何弥补差距这一问题的合理出发点。

### 其他农具

目前除了供应城市市场的相当精致的某些铝壶和平锅外，还没有大批生产手工工具和基本家庭用具；而铝制品则是一家制造波纹铝、镀锌板和导管的企业的副产品。一家中型企业生产搪瓷器皿，另一家生产镀锌铲斗，不锈钢物品，还有一家生产厨房切菜刀等，比起市场的需求量来说，这些都是小批量生产。一些通用机械车间也偶而根据订货生产一批水桶和其他金属片用具。但是由于价格问题，这些产品很难说是农具。显然，其中只有水桶和切菜刀是农村家用品。这些企业不生产任何重要的手工工具。大多数农具和用具都靠进口。为了说明这些进口产品的数量，1973年进口手工工具总值2000万坦先令，进口的刀叉餐具、水桶和其他家庭金属用具共计1000万坦先令左右。

通常由区域贸易公司销售的基本手工工具，在该国许多区域几乎见不到。这也许不仅是由于销售不当，也是由于进口不足。

### 乡村铁匠和白铁匠 以及农村销售系统

最近几次调查的情况表明，坦桑尼亚西北部早在公元前300年前就开始了铁的采掘和冶炼。因此，在阿拉伯和欧洲人入侵以前很久，就已有铁匠在这地区活动。早期去东非的欧洲探险家曾谈到，由于当地掌握了炼铁技术，当时曾建立过繁荣的王国。1892年的一份报告曾估计每年在塔波拉市场（内陆交易中心）销售的锄头约有15万把。

德国和后来的英国殖民当局禁止该国许多地区从事打铁行业，也许是为了

执行一般殖民政策，保护进口品市场。另外一个理由可能是防止铁匠运用其技术制造枪支。但是，这些措施并未完全生效。铁匠仍在暗地里继续生产，并且比起其他大多数有创造性的手艺人，他们更能免遭殖民者的骚扰。这主要因为农村居民就是靠他们提供进行自然农业生产的工具来维持生存。炼铁技术之所以未发展成为一种更为复杂和多样化的行业，而一直停留在殖民地以前的水平可能的原因之一是农业生产技术几乎没有什么发展。此外，大多数地方铁匠的工作已经同乡村的文化生活融为一体，所以殖民者的禁止措施也无能为力。

国家独立后，铁匠的活动并没有马上得到承认或登记。他们的专长和高超技能还不适应从英国继承下来的劳动法典，例如，一个铁匠师傅连最低一级的职业考试都通不过。这样一来铁匠还不能被正式称为熟练工人。他们的技术与正规的金属加工技术似乎有较大的差别。

### 现有人数

对农村铁匠的现有人数尚未作任何全面调查。尽管联合国和其他捐款机构关于农村工业促进方案的许多报告中，提到过这个问题，但认为农村手艺人实际上没活可干。因此，报告中载的方案建议从头开始建立农村工业，这带来了某些不利影响。

不过还有些数据可查。1967年的人口普查<sup>10</sup>结果表明，“铁匠、工具制造工、机工、管子工、焊工和有关工人”类，约占农村人口的0.09%（12,600人）。有一个叫姆万扎的区域，以其活跃的铁工组著称，铁匠人数（14100人）占全国人口的0.11%，比全国平均数稍高。1974年至1975年编写的针对所有区域的区域综合发展计划，是第三个五年计划的一部分。对坦噶和西湖两区域的现有农村工业作了详细调查。坦噶区域的调查报告<sup>11</sup>反映，该区域铁匠和白铁匠占农村总人口的0.29%（40,600人）。这样一个较高的数字可能说明调查工作搞得彻底，但也可能是因为坦噶历来就是工业发展比较快的区域之一。西湖“区域这类工

<sup>10</sup> 见人口普查局，1967年人口普查第4卷（1969年，达累斯萨拉姆）。

<sup>11</sup> 坦噶区域综合发展计划第3卷（1975年）（德意志联邦共和国主持）。

<sup>12</sup> 区域综合五年发展计划（1975—80年），坦桑尼亚西湖区域（1975年2月）（丹麦国际开发署主持）。J.米勒编写的“分散的工业和不适当的基础结构”一文中有调查情况的较详细记录，开发研究所文件A.76.5（1976年哥本哈根）。

人数约占0.12% (16,500人),其中不包括白铁匠。最后,根据在若干地区进行的一项乡村技术调查<sup>42</sup>来统计,炼铁工和金属加工工人占0.09% (12,600人)。

假设农村居民有1400万,那么农村金属加工工人的总数有12,600至40,600。但对现有铁匠人数还不宜过于乐观:占0.1%或14000人是个相当切合实际的估计。订计划时最好以10,000这个数字为准。

### 工作方法

在北方的坦噶、阿鲁沙、马拉、姆万扎和西湖等区域,以及在南方的姆特瓦拉、鲁伍马、伊林加等区域,随意搜集了一些实例,用来补充上述的那些估计数字。得出的一个一般结论是,越是偏远的区域,各类铁工越活跃。但是,在一个区域范围内,住在离本区中心地带越远的铁匠,似乎就越不活跃。除非这个铁匠居住的地方在进行铁的采掘和冶炼,和在进行烧炭活动。在这种情况下,一年中他可能花些时间搞些炼铁活动。这种情况在南方两地(姆巴姆巴贝和穆芬蒂)仍然存在,据说在西部和北部另外两地也有这种情况。

农村铁匠的知识、组织、技术和产品的一般状况,即工艺技术状况,将根据调查期间对22个典型铁工组采访的情况,在下面予以说明。

冶炼工是调查的重点并且引起了恢复其炼铁活动是否可行的问题。毫无疑问,无论从经济观点出发还是从生态学的角度考虑,鼓励用木炭在窑里冶炼的办法都是不可行的。这样炼出的生铁质量很高(窑内温度可达1600C),但根据最近在西湖区域进行检验而作出的估计表明,每炼一炉铁要花20至30个人工日,成本至少每公斤40坦先令。而坦噶扎钢厂的生产成本才是这个数字的十分之一。此外,炼一公斤铁所需的木炭要烧一吨木柴。据调查,一些地方的铁匠说,他们停止炼铁的一个原因是因为他们得不到需要的那种特别木柴。穆芬蒂地区的铁匠在每年的8月仍然炼铁,但他们明白这样做经济上不会有什么好处。他们都谈到这种劳动很艰苦,而且为了给他们往工地送饭,还要走好长一段路。显然这种劳动有各种文化方面的因素。但铁匠们都

<sup>42</sup> J. 鲁邓雷和M. L. 斯沃茨“乡村技术调查”。初步试点和试点调查报告,达累斯萨拉姆大学(资源估价和土地使用规划局,1976年1月)。

如果能从其他来源获得优质铁，他们宁愿放弃这种活动。现在他们尽力把所有废铁收集起来。但是他们的产品所需铁的数量太大，所以他们还必须用自己生产的铁来加以补充。

从理论上讲，如果象现在这样没有合格的废铁可收集，冶炼工似乎就会认为他们在农闲季节的机会成本几乎等于零。但是，如果从其他来源可得到足够的铁，他们也许会改变他们的看法。从国家的角度考虑，让这些可以制造实用工具的熟练工人伐木烧炭挖洞找铁，也似乎不合适。但这些人中不包括积极冶炼铁的铁匠。以前自己动手冶炼生铁的大多数铁匠已停止了这种劳动，主要因为他们可以收集到废铁以及树林已被砍伐。西湖区域的铁匠大约在40年前就停止了炼铁。

要介绍铁匠的技术基础是一件困难的事情。这种技术是手艺人世代相传下来的，是当地手艺人技巧和技术的不可分割的一部分。传授这种技术的唯一办法就是集中培训。如果有一块钢，铁匠就把这块钢拿在手里掂量一下，然后放进炉膛里，观察这块钢放进炉里后要多长时间变色，最后把烧红的钢拿出来锤打，同时观察它冒出的火星。到这时，他就知道他手中的钢质量如何，能锻造造成哪种类型的工具和不能派什么用场。他无法把他的知识用含碳量的比例等来表示，但是他知道上面所说的测量过程完全取决于铁匠如何使用手边的工具，即炉、风箱、锤和铁砧等。如果给他别人的工具，他也许会不知所措，或至少会使他花一些时间来让他所掌握的技术适应这种情况。

铁工生产组织形式最典型的是个体生产或小组生产形式。但是这并不等于他们搞单干；他们每人都有一名或两名助手或者徒弟。一个助手拉风箱，另一个就坐在师傅对面帮着锻打。学徒主要是铁匠自己的儿子或其年轻的近亲。铁匠亲自参加打铁，甚至到别处去拾废铁，烧木炭，还常常销售产品。同时，他还是个农民，也就是说，他只有部分时间用来从事打铁工作。

如果组成生产小组，铁匠师傅只偶而互相帮帮忙，他们一般都有冶炼工房。在调查过的22个生产小组中，已有四个组开始进行某种程度的密切合作，而且将劳动作了分工。有一个村，15名铁匠师傅在一个工房里工作。他们是在分散的农村人口集中到乌加马村的大迁徙过程中搬迁到那里的。他们开始集体拾废铁和烧炭，一旦产量超过本村的消费需求，他们就打算采取集体销售的办法卖产品。另一个村的所有村民都动手帮助建造用波纹金属片作房顶的半永久性工房。这儿共有8名铁匠，采用他们称之为“分阶段”的办法进行生产。第一阶段是把废铁切成大小基本相同的碎块，第二阶段是半成品粗

锻打，第三阶段是最后成形阶段。换句话说，锻打过程已开始分阶段进行。

铁匠的工具大多数是用石头做的砧，它们都半埋在土里；烧炭炉就放在砧旁的洼地里；山羊皮做的风箱通过插在用木头和粘土制作的通风道里的木棍前后移动使山羊皮鼓动产生气流。铁匠就地而坐，一手拿锤，一手拿火钳（通常都是自制的）锻打铁。他们把烧红的铁用锤子切断，用自制的特种钻子在铁块上钻孔，用锉刀挫边。工棚特别低矮，四周敞开，茅草屋顶，就设在铁匠的农家院子里。只有少数迹象表明，为改良或新购置工具或增建房屋而进行过再投资，例如，风箱被由一只自行车轮带动的鼓风机所取代，石砧被一块重铁板所取代。但是冶炼程序基本和过去一样，即按照铁匠心目中成品应该是什么样子，用手锻打成型。因此几乎可以说铁匠是在塑造每一件产品。

还调查了一些较为先进的工场。这里的铁匠的技术是经过正式培训获得的。工场是以合伙关系或合作社的形式组成；工场使用以电为动力的主要是焊接的设备，产品按图纸制造。这些工场可被称为是通用机械车间的雏形。由于这些工场只雇用6至8人，所以可叫做小型企业。

## 产品

上面提到乡村铁匠的锻打过程就是一个塑造产品的过程。因此，制造的产品从来没有雷同的。比如，一个铁匠可以制做2000把斧头，但他不可能把一把斧头同另一把做得一模一样。所以他实际上是制做了2000把形状不一的斧头。但是，如果把外形完全相同的生铁给一个锻工并告诉他，用这块生铁制做的斧头将给同一用户用于同一类型的伐木活，那么他就会制做形状大小很相同的斧头，以至只有微型测量工具才能测出它们间的差别，但这并不影响这些斧头的使用价值。但是铁匠的内在想象力各有不同；各种各样的废铁片都用上了，而铁匠们知道每个顾客的爱好和他们将把斧头派什么用场。所以他们做的斧头即使外行人看来也确实各不相同。然而也许已经使每把斧头的用途发挥到最大限度了。

锄头是主要产品，其形状大小不一，比上面所说的斧头的形状变化还要多，全国有多少不同的土壤和农作物，就有多少形状的锄头。有的是心形带利齿的，有的是直边的，还有的是面宽成弯曲形，可分别用以锄硬土壤、不太硬的和软的土壤。有的锄头又大又重，有的则又小又轻。我们碰到不少铁匠，他们

把乌本戈农具制造公司生产的标准锄头改头换面，以满足顾客的需要。乌本戈农具制造公司只生产2.5磅和3.5磅两种型号的锄头。尽管这种锄头是标准型号的锄头，但有些农民还是不满意，不怕麻烦地去找铁匠把新买的锄头进行改造。

铁匠还制造大砍刀、镰刀和泥刀，这些产品一般由乌本戈农具制造公司负责进口或制造。但是，铁匠制造的这类产品多种多样，其中有很大一部分在进口品中是没有的，而且在全国其他地方也都没有生产。鱼叉和箭是众所周知的工具，而生产的其他产品，只有用当地——甚至是不很标准的斯瓦希里语起的名字。所有这些产品对于目前尚广泛存在的仅能维持生存的生产方式是极为重要的。

关于制造了多少种类型的工具以及与较为一般的工具相比，有多少种特种工具在投入使用的情况都还不得而知。表3概述了西湖区域伊布维拉区30户农户的调查结果。每户平均拥有的5.1把锄头中，18%是本地铁匠手工制造的，其余的则是乌本戈农具制造公司制造的或进口的。乡村制造的锄头中有46%是本地铁匠制做的。表3最后一栏是农民对产品使用年限问题的回答。很明显，农民认为本地自制锄头的使用年限比机械制造的使用年限长一倍多。他们这么认为也许是因为本地铁匠维修自制的锄头要比维修机械制造的锄头容易些。种植用的锄头、镰刀和收香蕉的大砍刀似乎同普通大砍刀一样为人们普遍使用(后者平均每户有1.4把到1.8把)，而且这些特殊产品象鱼叉和刀一样，完全是由本地铁匠制做的。

如果伊布维拉区的情况在全国具有代表性，那么图一所载的锄头供求差额就要作修改。如果把乡村年生产量占需求量的18%这一点考虑在内，那么1966—1974年间的年供求差额就要缩小一半，以前估计为80万把。同样，1978—1984年间的供求差额也要缩小到100万把，以前估计为500万把，而估计1983年最少也有25万把的缺额现在就成为富余25万把。由于缺乏一个较为准确的数字，所以上面暂用18%作为估计数。全国范围的实际数字是10%还是20%还不知道。当然这样做只是给人一个印象知道乡村锄头生产可能具有多么大的意义。图1多少能说明为什么正规部门锄头供应量短缺对农业生产没有产生预料的那么严重的影响。从这里人们也可以意识到维持农村生产，甚至促进这种生产所具有的含义了。

除农具以外，铁匠还制造乡村木工和石工用的各种工具，并且制做厨房用

表 3. 1974 年当地制造的和机械制造的手工工具销售情况

布科巴地区伊巴维拉区

项 目	每户平均 拥有数	当地制造部分 (百分比)	本地购买部分 (百分比)	使用期限(年)	
				机械制造	手工
锄 头	5.1	18	46	5	11
大砍刀	1.8	29	21	8	13
斧 头	0.5	28	48	16	19
香蕉砍刀	1.4	100	74	—	12
镰 刀	1.7	100	56	—	21
刀	0.7	100	65	—	13
鱼 叉	0.8	100	64	—	32
种植用锄头	1.8	100	49	—	13

资料来源：西湖计划项目。

具，如刀、剪、煎锅等等。白铁工制作灯、炉和其他以废金属片为材料的用具。我们调查过的一些白铁工还制作诸如水桶、鸡食料器和以镀锌铁片为材料的洒水壶。一些新建起的通用机械车间生产车轱辘、车轴、牛车架、自己设计的金属片挖槽机以及水箱等。以上只是几个例子。

所有工场做了大量的维修工作，甚至生产简单的零配件，特别是他们制作的工具的零件。他们还维修自行车和猎枪以及生产其所需的零件。

### “本地”销售系统

大多数产品是乡村铁匠根据订货制作的。不过在许多情况下，订货的顾客得提供必要的原材料。这类生产本身不存在销售问题，但它也可能间接说明销售方面存在着困难。

然而，有很大一部分产品是通过本地销售系统售出的。“本地”的意思

是指政府行政官员一向用来称农村地区未登记的非正式贸易系统，其中不包括已登记的合作商店。这个系统涉及的市场和产品就叫做本地市场和当地产品。用这个词时常常带有贬意。然而，本地市场是上述产品的唯一销售渠道。在调查铁匠情况的期间，对好几个本地市场和农具商也作了调研和采访。许多产品是从远地运来的，比如说，最远从100公里以外。农具商则直接从铁匠手里买来产品，然后乘公共汽车或搭便车到市场来销售。有的商人并不是专程到市场去销售产品，而是在为其他事跑腿时顺路去的；然而他们知道上面所说的农具在该地区的需求量很大，所以他们带去这些东西，这样可以多少节省点旅费。其他商人则是铁匠本人或者铁匠的亲戚。

顾客在与商人打交道时，讨价还价很激烈，这是为了尽可能使其卖价与当地售价拉平。只要同一类型的工具出售的不只一件，那么即使开始时每件产品定的价格是一样的，但价格会很快随着产品与产品之间外形或者其他方面的细微差别而改变。与商人议价的意义在于：在与乌本戈——区域贸易公司正式销售系统的代表就某些地方产品是否可以通过该系统出售的问题进行多次讨论中，对方总是坚持这样做不行。但是不能给这些外形不一的地方产品规定一个标准售价。不过本地销售系统可以规定各种不同的销售价格。从理论上讲，规定农具的价格对区域贸易公司来说是一件难以克服的困难事情。

许多地区的本地市场是根据每周轮流一次的办法，在不同地方设点。所以行商便可以在一周内跑很多地方去推销产品。但是，至少在一种情况下，这种做法由于只允许本地市场在每周星期六中午12点钟后才能设点销售而停止。人们认为，这样做是为了普遍企图动员农民生产更多的粮食，因为在赶集的日子，没有人在田里认真干活。另一些持相反观点的人认为，如果农民买不到耕作农作物的新工具，就会更严重地阻碍生产发展。上述例子可能是一个孤立的例子，但它表明本地市场在某些地区当局心目中的地位，尽管这样说也许有些过份了。

## 农具制造方案

### 以往对农村手艺人的态度

本章提出的主要问题是，哪一种战略对农村生产最便捷和最切实？尤其是，在这样的战略中，乡村铁匠和白铁匠可能起什么作用？



H

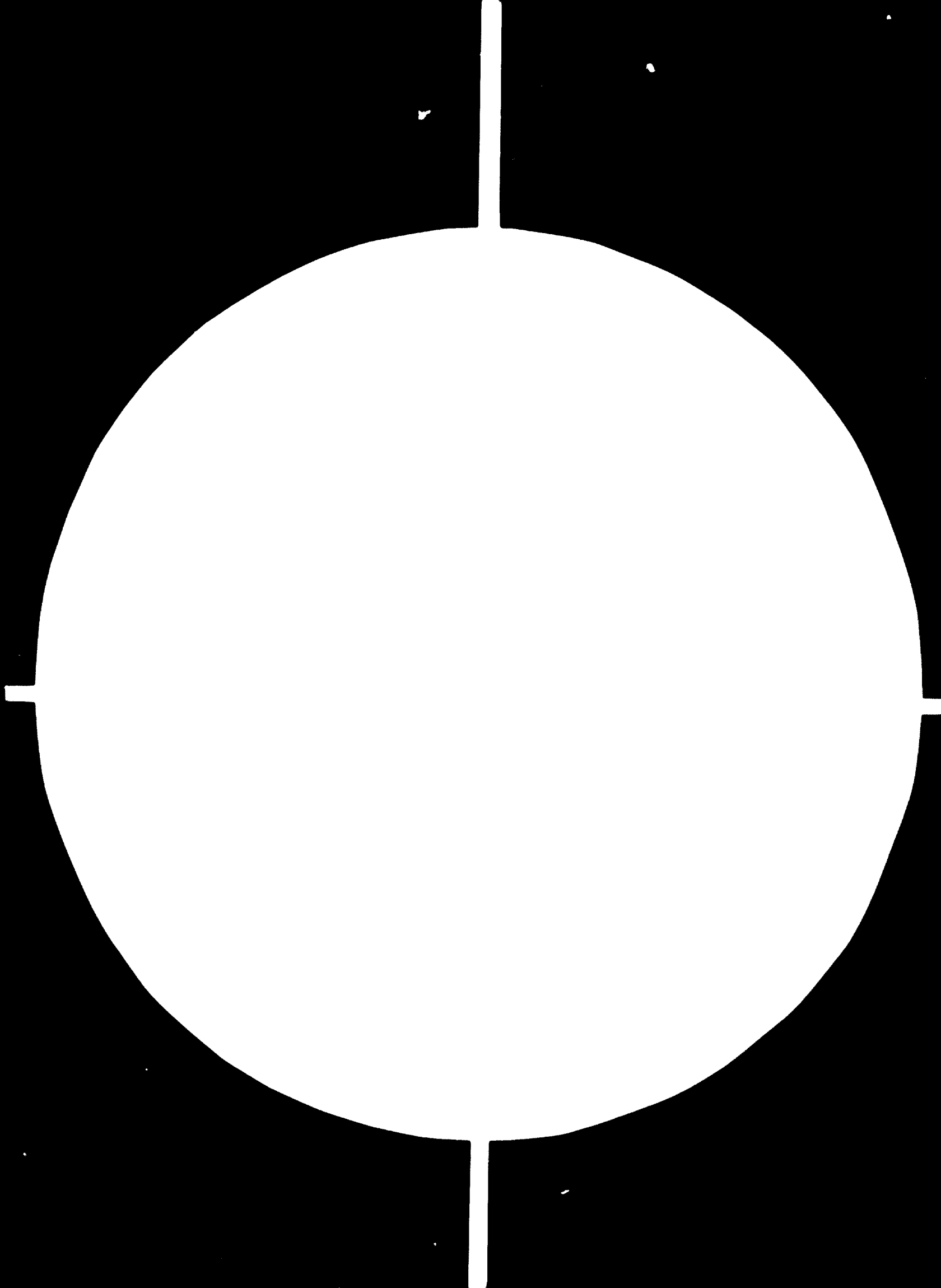
T807



91 11 12

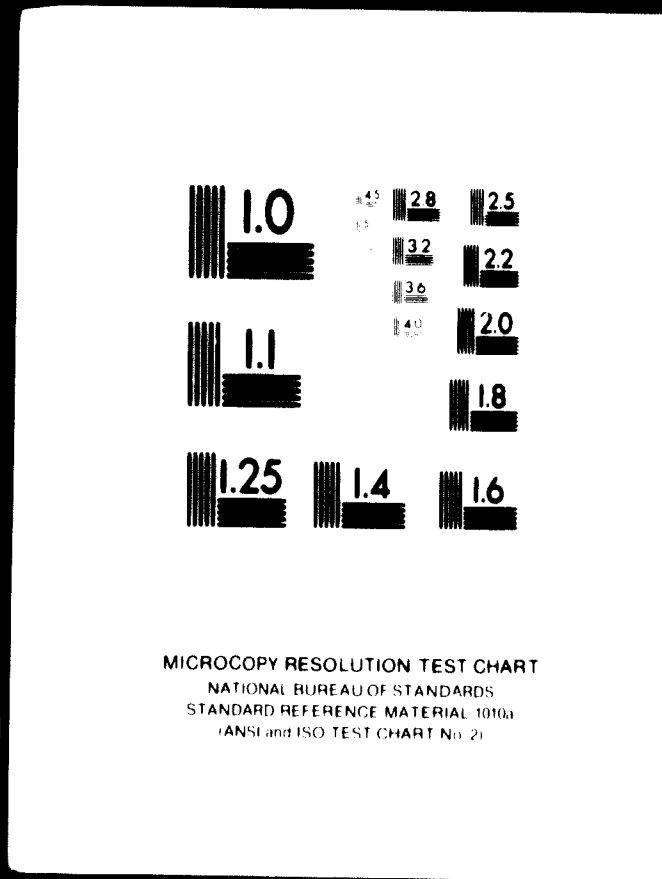
AD 92 03

CAL 940



2 OF 2

U  
N  
I  
D  
O



24X  
G

为了回答这些问题，至少必须回顾这一行业部门过去和现在大规模发展的结构情况，以便考虑在该部门促进小型工业的发展。同样，也必须调查现有农村工业的作用和结构。

早有人表示，过去为解决支助农村铁匠和白铁匠的问题而作的设想中没有采用这样一种方法。这方面没有作很大努力。本文作者知道有三份研究报告：拉奥、<sup>43</sup> 基恩鲍姆<sup>44</sup> 和瑞典国际开发署<sup>45</sup> 的报告，它们也只是部分涉及本专题。这些报告中有很好的资料，不应该完全不予以考虑。本文引用这些报告，是因为它们代表三种不同的有代表性的观点。

总的来说，这些报告的分析是不全面的，狭义的。但是，它们都谈到“迫切需要”一种“综合方法”。如果各种分析意见能互为补充就好了，然而情况并非如此；看来实际上有很大的重复，因为援助机构作这些分析大概就是为了设计援助项目。报告最后都提出一个项目建议。这些报告给人的印象是捐助者之间在相互竞争，这种竞争有时似乎使受援国的执行当局无所适从。

所有的报告或多或少都忽视了“当地”现在大量生产的农具，这也许是由于缺乏资料所致。报告对农村铁匠，即使提到了，也漠然置之。这方面拉奥的报告的评述是很有代表性的。该报告说：

“目前没有真正的农村/小型工业能够较大量地制造手工工具和人工操作的机械。由于明显缺乏传统的手艺人和工场的基木工具，靠现有的技能和资源，只能制造数量有限、质量低劣的粗糙手用工具。”<sup>46</sup>

此外，拉奥的报告反复强调了“现代化”的必要性。报告虽然没有直说，但给人的印象是手艺人之所以被忽视是因为他们的技术不符合该作者头脑中现代化的概念。人们可以称其为“从零开始”的方法。

基恩鲍姆的报告确实承认“在有些村庄里有铁匠生产斧头和锄头（粗糙的但可改进的）”。它继续提到：

---

<sup>43</sup> K. K. 拉奥，“农具和农机的生产和保养”，工发组织/粮农组织合作项目 UNCT/74/006，1975年1月。

<sup>44</sup> 基恩鲍姆·贝拉东，“示范制造厂”，工发组织合同号 75/41，TF/RAF/74/009，1976年4月。

<sup>45</sup> 瑞典国际开发署，《坦桑尼亚的小型工业发展》（斯德哥尔摩，1976年2月）。

<sup>46</sup> K. K. 拉奥，见前引文第19页。

“必须承认，在坦桑尼亚 6,000 个村庄里，如果要使农业机械化和畜牧业的改进有可靠和广阔的基础，每个村庄最终需要一个金工工场（铁匠、机修工）和一个木工工场（木匠）”。<sup>47</sup>

虽然这篇报告建议这些工场应该雇用现有的手艺人，但它也估计到为这样两个工场提供工具、设备和周转资金需要 120,000 坦先令，即 72,000 坦先令用于铁匠工场，48,000 坦先令用于木匠工场，并且每个工场都应该得到推广服务的帮助和咨询，这也将花同样多的钱。报告假设，工场的厂房是靠自助办法解决的。

这些费用是相当高的。如果对所述的 6,000 个村庄都采用了这种标准的工场，那将破坏整个设想。因为每年建立 60 对这样的工场的费用就达 1,400 万坦先令（或几乎占目前国家发展预算总额的 1%）。要“遍及”全国（假定村庄数字保持不变），则需要 100 年。因此，这是个有代表性的好主意，但是这在财力和行政方面几乎是不可能做到的。这可以称作为“华而不实”的方法。

瑞典国际开发署的报告提出一项建议，以生产“生产资料”来支持农村手工业的发展。它承认不了解当地现有的技能情况，对支持提高技能、引进新技术和选择产品和产品设计是一种障碍。它继而建议建立一个村庄工场区，所谓的“乌滕杜工业发展村”，它拥有价值约 160 万坦先令的设备（包括一台发电机）和车辆，并且在两年时间里得到移居国外者，相当于 11 个人年的援助。整个项目的费用是 640 万坦先令。这可以称作为“彻底直接”的方法。

瑞典国际开发署提出的项目没有得到小型工业发展组织的批准，但是瑞典国际开发署同意为重新设计的项目或方案——下面将谈到的乌滕杜方案——提供资金，以支持乡村手工业的发展。

这三种方法的一个共同点是，不仅依靠亲自上面的发展投入，还依靠来自外国的发展投入。要转让给农村的知识、组织、技巧和产品，也就是技术，虽然为适应当地情况作了某些改变，但基本上是现代化的。这种转让代价太大，不可能在全国各地都这样做，因此仅能对相当少的地区有作用。而且，

---

<sup>47</sup> 甚恩鲍姆，见前引文第 36 页。

要建立和维持符合这种技术所需的相对高级的基础结构是非常花钱的。要开发电机就需要有柴油供应，电动机要有备件，而大量生产出的产品还可能要不断提供原料和安排销售。如果地区当局批准向它的一个村庄转让这种技术，那么它很快就会发现，它向这个村庄提供的财务和行政资源相对地说比其他村庄要多。

但是，报告有一个共同的论点，认为它有一种传播或示范的作用。邻村的村民会来观看，并羡慕这种新技术，也想要同样的技术，并由观摩开始学习，然后回去试着这样做。可是没有设备而要照样干是何等困难，这一经历很可能使人灰心和消极。因为即使奇迹般地筹齐了资金来购买相同的技术，邻村也不可能——至少是不全可能——促使地区当局为它们提供与最初那个村庄相同的基础结构服务。政治上的压力还可能会把对最初村庄的服务转移到一个新的申请点，而这很可能导致最初接受这一技术的村庄垮台。换句话说，虽然新技术直接产生的好处可能大于它的直接费用，但不管情况如何，它的示范作用很可能是消极的。

### 争取实现一种替代方法

有一种方法可以用来代替上述的那些方法。它与上述方法的根本区别在于它既考虑其他方法所提出的建议本身，又考虑提出这些建议所依据的一些基本设想。所建议的这种替代方法的设想如下：

(a) 鉴于对大型工业和进口的政策、实际需求和农村地区工业服务基础结构的规模和发展，小型工业生产的潜力目前大体上已经充分得到了利用。已经指出过去的方法没有考虑到关于大型工业的政策，对需求结构的了解也不够。因此，下面只分析研究基础结构问题，基础结构被认为是生产的共同基础和体制条件，它包括诸如信贷机构、分配系统和邮局等服务机构；

(b) 想不同时全面发展主要满足小型工业所需的基础结构，而希望能够使小型工业得到进一步的发展，这种设想是不现实的。现有的面向进出口的基础结构和小型工业所需要的基础结构之间的局部相同只是一种巧合；

(c) 因而，为了创造合适技术，单要求转让给小型工业的技术适应所谓的

“当地条件”是不够的。<sup>40</sup> 总的来说，目前使用的技术已经适应了当地的条件，但是如果基础结构不改变，就不可能取得更大的改进。

其含意就是说，农村工业发展方案的绝对先决条件，是基础结构方案要与农村工业发展方案齐头并进。而且基础结构方案更为重要，所以必须先行。如果一般的生产条件得以改善，现有的熟练工艺人是能够不断发展并提高他们的技术的。

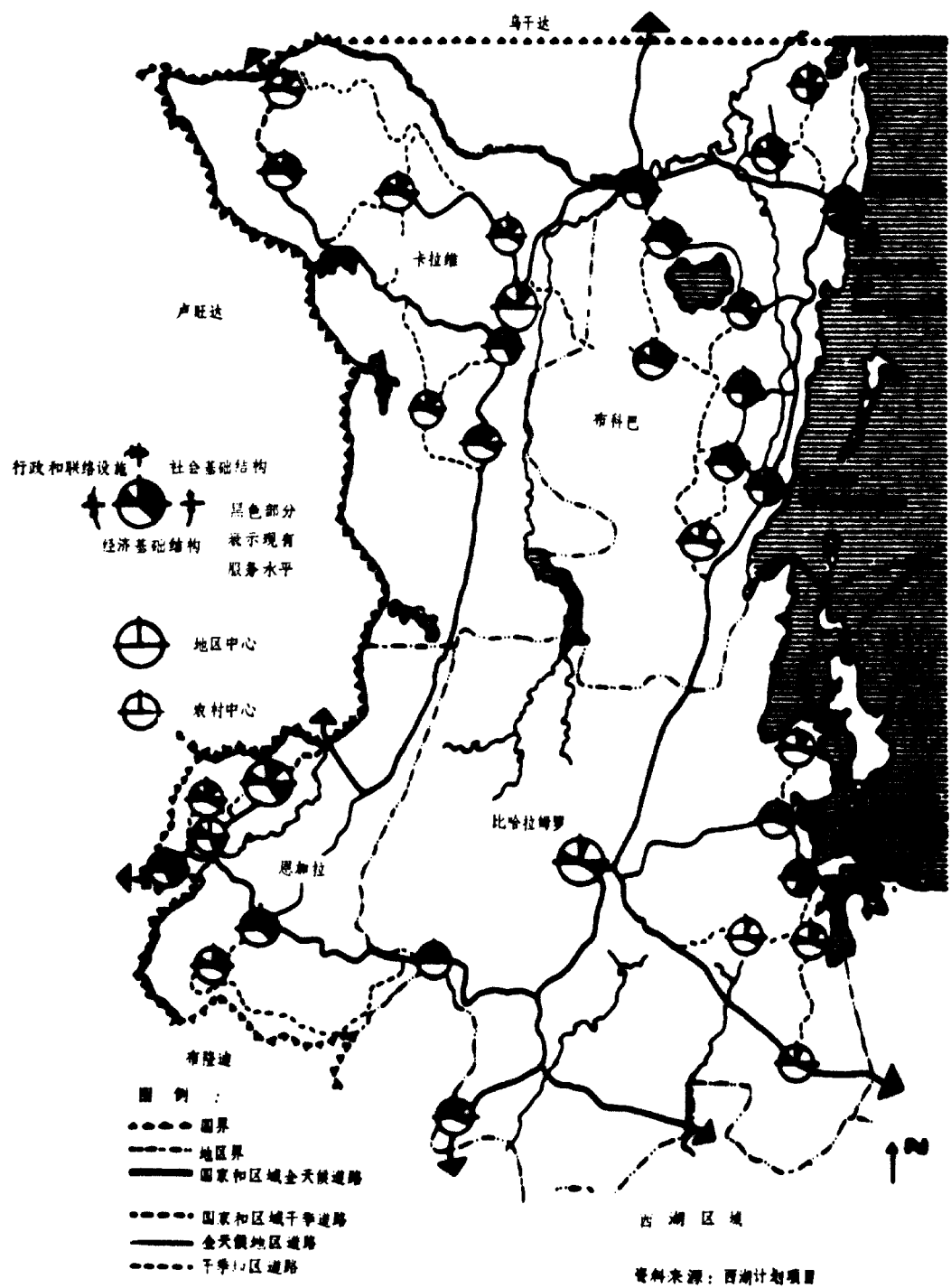
前面提到的西湖报告对现有的基础结构设施有所调查。这份调查记载了地区中心和标明的农村中心的设施情况，归纳为“行政和联络设施”，“社会基础结构”和“经济基础结构”，其中列出了最重要的服务设施。调查结果如图二和图三所示。图二中圆圈的下半部分表示经济基础结构，它能为每年出口约15,000吨净咖啡和21,000包棉花提供服务。如用于粮食作物生产或小型工业，则将远远不敷使用。

人们可以看到经济基础结构服务设施越少，越不易得到，农村工业也就越少。出现这种情况可能并不奇怪。不过，它还是驳斥了一个经常引用的论点，即认为较偏僻地方为小型工业提供了较有利的条件，因为与大型工业相比它们与消费者离得很近，而大型工业存在远距离运输和运费昂贵的问题。然而，总的看来，小型工业的所在地越偏僻，越难以得到基本的原料和其他投入的供应。

关于基础结构问题，所提及的三种方法都提出了建议，为它们方案中的特定小型工业提供直接的专门服务。这是一种圣诞老人的方法，对那些幸运的少数是十足的偏爱。他们经常提议为这些企业提供免费的工具、材料、市场服务，目的就是使它们能维持下去，也许就是为了试图证明，在农村可以成功地办一些工业。

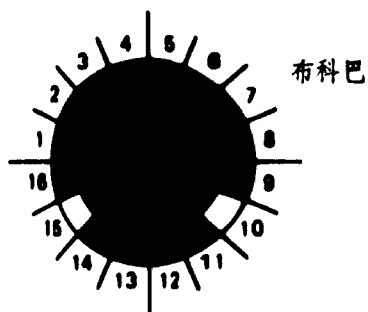
---

<sup>40</sup> 讨论合适技术这一概念和农村工业之间所以有联系是因为有人说合适技术与小型的或成本低的技术是一回事。关于这一点可以提出大量的参考资料。这里只要参考《合适技术和工业发展研究》（联合国出版物，出售品编号：72. II. A. 3）就够了。那篇文章要求技术适应“当地条件”或“情况”，但是不清楚这两个含糊的概念包含什么内容。通常其中包括生产要具备的生产要素。估计本文所述的基础结构也包括在内。



图二：经济中心的发展范围

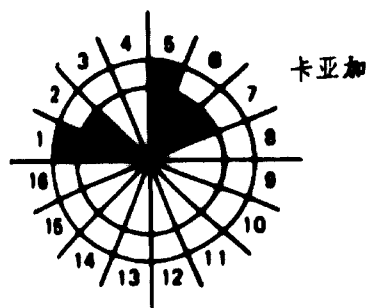




布科巴

#### 行政和联络设施

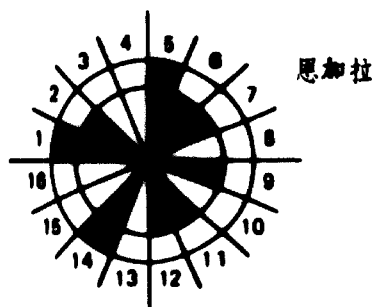
1. 地区办事处
2. E和M停车场
3. 汽车站
4. 电话



卡亚加

#### 社会基础结构

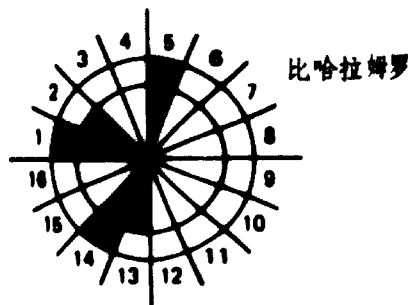
5. 医院
6. 国家住房计划
7. 社区中心和图书馆
8. 体育场



恩加拉

#### 经济基础结构

9. 作物出口合作销售处
10. 粮食作物销售组织
11. 合作批发处
12. 合作运输处
13. 区域贸易公司分公司
14. 市场
15. 小型工业厂址和服务
16. 供电



比哈拉姆罗

注：如果一部分全部是黑的，表示该地的服务是令人满意的。部分黑的表示有一定的服务设施，但不充分。

资料来源：J. 马勒

《分散的工业和最不使用的基础结构》开发研究中心的论文

A.76.5(哥本哈根,1976年)

图三：西湖区域农村基础结构发展的例子：地区中心设施调查清单，1974年

这里所提倡的替代方法” 很少有包办代替的色彩。 它并不寄望于基础结构的发展，从而使它能更好地与其他农村发展的努力相结合。 在全局上，它更加符合国家的农村工业政策，在局部上它更加符合小型工业发展组织所宣称的目标。 它显著的特点是：

(a) 定义：小型工业定义为“本国人民在所需的资本和专门知识方面能够个人单独或合作经营的任何企业”；

(b) 目标：

(一) “利用现有的或传统的技能和资源，以达到提高生产和社会主义和自力更生的全国目标”；

(二) “……逐步消除城市和农村（以及也许在农村地区之间）目前在生活条件方面的差别”。

### 乌滕杜方案的详细说明

该替代方案叫做“乌滕杜”，这是斯瓦希里语，是“顽固”的褒意，表示坚持不懈，创造革新和再三尝试。 它是瑞典国际开发署报告所建议的“彻底直接”解决农具制造的方法中提出的。 然而，小型工业发展组织更倾向于一个不很彻底和不那么直接支持的方案，在与瑞典国际开发署的密切合作下，制订了下面的替代方法，这种方法正处在执行的过程中。<sup>50</sup>

该方案的目的是促进铁器和五金器件小型制造业和修理业的发展，即为其其他小型工业制造和修理农具和工具，以及家庭用具。 它有两个组成部分：(a) 产品和工艺的发展(b)区域执行。

首先是小型工业发展组织总部的工作。 它掌握关于新产品样品和改进了的铁工技术方面的文件和资料。 它协调整验工作并将其转包给当地工场，即由小型工业发展组织主办的工业区通用机械车间。 当由乌滕杜建立的工场在地区中心和乡村一级逐渐得到巩固时，就可以通过一项逐步扩大的技术推广服

---

<sup>49</sup> 这个替代方法适用于促进农村铁匠和白铁匠行业。 它可能不适用于其他行业，如：农村没有技能基础的行业。 在这种情况下，如果要在农村推广该行业，可能有必要采用“从零开始”的办法。

<sup>50</sup> 并非所有的细节均经有关各方最后核准和一致同意。 因此读者应把它看作一项仍在审议中的建议。

务和提高技能的方案，向它们认真传播新产品和新技术。 有两条理由要人们在初期应谨慎一些。 因为进行这些试验是要花时间和资源的，试验的结果在广泛应用之前，必须经过充分的检验。

区域执行组成部分的第一阶段的目的是巩固现有的铁匠和白铁匠作坊，而不是扩大这些作坊。 之所以采取这种做法是因为人们认识到有一些作坊要加以巩固，不应该在基础结构发展之前过多地扩大它们的活动。 否则，已经得到巩固的那些作坊可能很容易遭到破坏。

### 确定和选择作坊

这个区域执行组成部分中的第一步虽然有所加强，也仅仅是小型工业推广人员及其助手继续进行已开始的全国性调查，用以确定大多数（如不是全部的话）开业的铁匠和白铁匠作坊。 只要发现一个开业作坊，他们就去看和访问。 至少要了解下面这些情况。

- (a) 该作坊的确切地点（离最近地区中心的距离，道路属何种类型等等）以及如有的话，该作坊的名称；
- (b) 简单说明该地点最重要的特征（村庄的大小，现有的社会和经济基础结构）；
- (c) 该作坊的组成、大小和组织情况；
- (d) 详细说明生产的产品和价格；
- (e) 统计和说明所使用的工具情况；
- (f) 原料的来源和价格
- (g) 销售问题。

在收集这些资料时，必须注意不要对乌膝杜的支助抱太大的期望。 可以给予的只是鼓励他们更好地组织起来，而没有别的。 对他们中的许多人来说，单是上到注册合作生产者作坊名册就已经是迈进了一大步，不过他们经常把这视为一种损失，因而总想要求得一定的补偿。 而这倒往往确实是一种损失，对此不可低估，因为注册后就需要交纳五花八门的费用和税款，有时候对他们还会提出最低工资要求。 如果这些费用得不到补偿的话，该计划的整个经济基础就可能化为乌有。

在作了上述调查之后，把作坊分类划分成工场，如表 4 所示。 这就是确定由乌膝杜方案提供支助的第一步。 对每一工场的情况，须经过与负责该方

表 4. 未来乌滕社工场的分类准则

特点	A 类	B 类	C 类
地点	地区或区域中心	农村中心, 村庄或地区	村庄或农村中心
实体结构	永久性的工场厂房, 有主电网供应的电力; 全套手用工具, 有一些动力工具、机器和电焊设备	简单的工棚; 只有手用工具——传统和现代混合; 有一些人工操作的机器, 部分或主要为自制的	简单的工棚; 主要是传统手用工具, 部分或主要为自制的; 少量自制的人工操作的机器
技术力量	一名或多名受过正规中等水平技术和管理技能训练的人员, 不熟练工人和学徒	一名或多名受过非正规低水平技术培训的人员; 一些半熟练和不熟练工人和学徒	一名技术员或修理工, 由亲属(儿子)一至三人协助; 技术主要是祖传的
组织结构	合股或合作	合股或合作	个体
产品	主要为其他小型工业企业生产机器或工具; 附件	农具和其他工具; 修理这些工具	主要是维修, 还生产农具和其他工具, 传统工具
材料供应和销售	通过正规贸易渠道或区域材料供应, 通过区域贸易公司销售或定购; 地方和国内市场	主要用边角料; 向当地市场销售, 主要靠定购	只用边角料; 向当地市场销售, 主要靠定购

案的总部工作人员协商, 以确定如何支助。该工作人员应掌握必要的全面情况来确定可以提供什么样的支助, 以及什么样的支助最适宜。作为一种粗略估计的计划指标, 下面的数字是用来初步选择和配置未来的乌滕社工场的, 其主要依据是对市场大小的考虑:

工场类别	作为基数所要求的最低户数
C	9,000
B	18,000
A	需要根据具体情况而定

笼统地说, 这意味着最多可以支助约 300 个 C 类工场, 大致每个区域 15 个。随着方案的发展, 尤其是随着原料供应和销售问题的解决, 每个 C 类工场 9000 个家庭的计划数字可以随之减少。但是在这些问题解决之前还不能这样做。

## 产品

正如该方案依赖于现有的技能一样，至少在开始阶段，它还依赖于现有的生产形式。其目的是为了改进工艺流程和质量。只有当一个作坊表现出它有能力来进行这种改进时，才可以建议生产其他产品和采用其他金属加工技术。铁匠们知道应该生产什么和区域的不同情况；例如，在卡拉维地区很有用的东西不一定在通杜鲁地区有用。

## 工具、设备和原料

缺乏工具以及缺乏资金来购买工具是当前阻碍铁匠扩大和改进生产的原因。缺乏工具的情况也许最严重，因为即使铁匠有了钱，他们也不能随处都买得到必要的工具。只要在各个区域贸易公司安排供应工具，小型工业发展组织就可以给铁匠大力的支持。该组织还可以提供分期付款、优惠贷款或价格补助，并为区域提供必要的关于行政程序的详细指导。乌本杜方案不免费提供工具。

在许多区域，原料供应是最严重的问题，必须在工具供应之前考虑这一问题。目前，大多数铁匠依靠的是他们能收集到的废铁，收购价一般是2个坦先令左右一公斤，还不包括他们的公共汽车费和其他旅费。第一步要对该区域的废铁作一次系统的调查，例如，调查各部停车场里的废铁情况。一般来说，小型工业发展组织本身不实际提供材料，但是它正在研究是否可能与所有的区域工程师作出通盘安排，把废铁交给乌本杜工场。它还在与乌本戈农具制造公司协商，以便购买它们各种质量的废铁。正在考虑这样一个问题，即由乌本戈农具制造公司出售质量、形状和尺寸不同的特种钢半成品毛坯，通过区域贸易公司分配或者直接通过小型工业发展组织的区域工作人员来分配。然而，要实行这一点可能还需要一些时间。

## 推广服务和销售

预计最初不需要具体的技术咨询，但是在后阶段，例如，在分配乌本戈农具制造公司的半成品毛坯时，可能需要开展推广服务。当方案中产品和工艺发展那部分取得成果要加以推广时，这就要与推广咨询服务相结合。

销售问题是非常重要的。在最初的巩固阶段，依靠现有的当地市场看来就足够了。铁匠们声称原料供应是他们的主要问题这一点，表明他们的产品求过于供。在采用改良工具时，必须注意要作一次市场调查。必须避免由获得贷款而盲目增加产量。应在生产之前与区域贸易公司就本地区以外的市场进行协商。区域贸易公司一般来说，为销售产品的条件制定一些统一的标准。

## 对乌滕杜方案的评价

### 衡量成果

乌滕杜方案所规定的目标对于衡量它的成果来说是没有多少意义的。但是，根据确定和选择作坊一节的计划指标数，可以更多地从数量方面来加以衡量。作为第一阶段的初步指标，这里已提到一个暂定的数字，即300个C类工场，或者是每个区域15个工场。实际上，理想情况是把这个指标改为，如平均每个区域10个C类工场、2个B类工场和1个A类工场。<sup>21</sup>很难对巩固这些工场的时限作出限定，看来3至5年——可能5年比3年更适当。

以总产值来衡量巩固程度是不可能的，尽管参照第(80)至(82)页中估计的锄头差额可以得出一些看法。为了论证，可以说所需要的全部锄头的18%，大约40万把，是由目前乡村的铁匠生产的。设想一下，如果其中有一半是由所选定的300个乌滕杜工场制造的，这就是说，每个工场每天要制造两把锄头，这一点它们是很容易做到的（每个铁匠师傅每天可制造10把）。因此，如果得到乌滕杜的支助，产量翻一番也是容易达到的。这样，1983年一个村的生产可望达到60万把，即达到规划要求的21%，也就是说，如果大型生产企业能保持在计划生产能力的80%的话，锄头生产过剩将达到50万把左右。

然而，需要对巩固概念作出更精确的定义。可以假设，符合下列条件，一个打铁作坊就是完全巩固了：(a)采取一种有助于——至少有可能有助于实行某种在作坊成员间劳动分工可互换的组织形式；(b)作坊成员以打铁为生（不是

---

<sup>21</sup> 许多情况各区域互相不同，因此不能把这个指标当作每个区域必须严格执行的规定。

务农)；③作坊的盈余足以进行再投资和添置经改良的工具；④作坊的产品和维修范围趋于多样化。如果在五年时间内，有相当于300个乡村的工场达到了上述的巩固程度，则可以认为区域执行组或部分的第一阶段就是成功的。

没有对费用作过精确的计算，但是据估计，上述的乌尊杜方案对每个工场的投入不会超过10,000坦先令，或者说在以后的五年内小型工业发展组织直接费用总额为300万坦先令。此外，可能还需要增加300万坦先令的行政费用等。换句话说，估计区域执行阶段的最高费用是600万坦先令。诚然，方案在产品 and 工艺发展方面会花很多钱，但是不会再乘一个600万坦先令，使整个方案总共花1,200万坦先令，或者五年内每年240万坦先令。与所提及的其他方法和费用相比较，其费用等于50个基恩做姆工场或两个小型工业发展组织的工场区的费用。

### 方案设想的检验

大家公认，讨论乌尊杜方案主要是为了用它来替代从前的方法，这样做至少有两种不言而喻的设想有必要予以检验。

人们曾设想，个体经营的铁匠作坊会接受本方案巩固的目标，只要这样做之后能改善材料和体制结构的状况。访问过的作坊中只有四个在没有该方案时是这样做了。所有300个最初选定的作坊可能不会都这样做，小型工业发展组织必须对接受迟延甚至很勉强这一点要有所准备。要努力在农村地区开展一场技术革命，即把工业化以前类型的手工技术转变成一种工业化类型。这样做需要具备很大的政治动力，农村人民也要有进行变革的意愿。人们现在已几乎完全相信，所提出的建议决不是试图剥削参加者，这一点在确定和选择作坊一节中已举例说明。

对于这一替代方法的重要设想之一还有些怀疑。但是，即使估计到某些人会中途会退出，一些铁匠死后他们的技艺得不到充分利用这一点，这个方案看来还是有价值的，因为如果不这样做，很可能最后这个行业全部会销声匿迹。

其次，人们曾假设基础结构的全面发展会逐步地改革，从而有利于为小型手工业工场提供服务。把这一点作为该方案的必要条件是不现实的，因为这项费用是非常巨大的，并且必须另外求助于其他更直接的方法。好在没有必要这样做。因为所需要的那种基础结构发展与农民为了种植普通的粮食

作物，例如，玉米所需要的服务是非常一致的。种植玉米和打铁两者都需要畅通无阻的道路，经地区批发部门对投入的分配、公共汽车线路、邮局和银行等等服务设施。这种情况至少对这样一种生产是这样，它能创造出在别处无法积累的盈余，也就是说把盈余重新投资到扩大农村地区的生产活动。

这样一种发展需要过细的综合规划。换句话说，乌滕杜方案以正在坦桑尼亚联合共和国各区域逐步实行的那种规划为先决条件，因为已经有了实行这种规划的行政结构。但是，图二表明西湖区域的经济基础结构缺少玉米小种植者和小型工业所需要的那种服务设施。那些资料是1974年统计的。诚然该区域有一个基础结构综合发展计划，但是本作者在两年之后再次访问该区域时，情况实际上并无什么改观。

某一项规划有一部分在一处行不通并不一定在该国的其他地区也行不通，不过，对农村基础结构综合发展会逐步地实现这一设想要谨慎对待。

尽管还有这些疑虑，但人们并不认为要改变乌滕杜方法。这种方法已考虑到该方案比要求的基础结构发展策略先走了一步。也不排除这种可能性，即生产者作坊可能有助于加速建立基础结构服务设施。比不采用这种方案的情况要稍微提前一步实现。

### 战略的选择

如果认为采取乌滕杜方案最符合小型工业发展组织的政策目标，那么必须就该方案如何适应本章前面提及的正规部门的政策和计划作一次最后的评价。

已经有了一个大型农具厂，不久将会有两个这样的厂。建立中型通用机械企业的力量尚未开发，小型工业发展组织有可能发展其他类型的工厂，往往是关于农具一小节中提到的那种工厂。此外，在同一小节中提到的坦桑尼亚农机检验小组和农村手工业工场也在逐步扩大。

第一个问题自然就是这些企业是否会与乌滕杜工场进行剧烈的市场竞争。由于目前几乎各类工具普遍都供应不足，因此出现这种竞争的可能性还是很小的。只是在农村手工业工场和乌滕杜A类工场之间可能有些竞争，但这种竞争仅限于当地范围。改进分配办法就能消除这种可能性；分配倒确实是个问题，在规划A类工场的农村手工业工场的场址问题时，必须考虑到这种竞争。

前面提及1983年生产锄头的大型工厂以及乌滕杜工场之间可能会造成市



场冲突。这一点可能需要考虑，因为可能会再次用锄头来说明大型和小型工业之间的竞争中各种战略的抉择。庆幸的是，有许多办法可以避免破坏性的竞争。不过必须在可能发生冲突之前考虑这些选择：

(a) 大型工业制成品可以出口，前提是它们的质量和价格在世界市场上要有竞争力；

(b) 大型工厂可以增加其他品种的产品。这可能不是最有利可图的办法，但是大型工厂或生产手段越早改变那种进口取代品的简单的大规模的生产，本国的技术能力也就越早得到加强；

(c) 小型企业也可以尝试多种经营，因为它们的生产能力可能太小而无法参加竞争。它们更换产品的种类是有限的；它们可能不得不满足于维修工作、分包合同或辅助生产。

中型和小型工业竞争的可能性少一些。中型工业不生产如锄头这种简单工具。它们在制造犁等产品方面可能会与大型工业竞争。在这种情况下，(a)、(b)和(c)三种办法看来是有效的。

(c)种办法显得最没有吸引力。鉴于销售方面的困难，为了使小型和中型企业能够生存下去，重要的是它们要尽可能使它们的产品多样化。出于对生产率和成本的考虑，最好在较专业化的企业间实行区域劳动分工；但是，这种分工的前提是区域内部和区域间行业联系一体化，这种一体化至今还没有充分形成。铁匠作坊应该既制造手艺人的工具和家庭用具，也要制造农具的建议也是基于这一道理。

(b)种办法，除了严格的经济观点，从其他各种观点来看，也许是最佳选择。它要求大型工厂拥有某些规模方面的优越性，即抛弃动辄将其规模放在第一位的那种论据。人们还可能会争辩说，中型企业更适宜于进行革新和适应性改造，也就是说，应该让这些企业主要承担开展多样化的任务。

具体的说，有一种已提到过的大规模产品多样化是非常重要的，叫做半成品毛坯生产。它既能满足小型企业对原料的紧迫需要，又能满足用户对改进工具型号的需要。然而，这对于大型企业来说，每吨铁的增值减少了。乌本戈农具制造公司正在考虑这种可能性。

最后是(a)种办法，这可能是最受欢迎的，但要具备参与世界市场竞争的条件。对这一点没有作出估价，但是这是国家开发公司管理部门正在考虑的事。实际上，这种评价缺乏有关不同规模和技术之间的详细成本效益的比较。对各种选择办法的讨论倒是更多地考虑范围更广的质量方面的理由。尽管如此。

这里为正确地选择技术评价确定了一个范围，没有这样一个范围，这种评价就没有什么价值了。

## 建 议

建议如下：

(a) 开始实行“乌滕杜方案的详细说明”一小节中所述的乌滕杜方案。在农村中心和乡村里应巩固 E 类和 C 类工场。

(b) 小型工业发展组织、坦桑尼亚农机检验小组和农村手工业工场应该协调，在区域和地区中心建立中型生产企业。小型工业发展组织应该鼓励在区域中心建立中型农具制造企业，在地区中心建立乌滕杜的 A 类工场。

(c) 只有经过周密的技术估价和世界市场调查之后，才考虑建立新的大型工厂。

总之，一方面，乌滕杜方案看来是增加农村生产资料供应的最快的办法。它依赖的是没有得到充分利用的技术力量和生产能力。另一方面，这种方案的发展又取决于同看来发展缓慢的基础结构能否结合。因此，这一方案对促进增加农具供应量可能起的作用受到了限制。中型企业具有这样的优点，即中型生产所需要的许多基础结构在许多区域和某些地区中心是现成的。然而，看来最初还需要从国外进口一些技能。必不可少的机械也将大大增加国外进口的费用。但是，可以鼓励援助机构对这个方面投资，例如通过“彻底直接”方法或通过“姐妹工业”的安排来进行投资。

凡通过建议(a)和(b)所不能供应的东西应该通过扩大现有的大型企业来满足需要。不管怎样，要满足这一要求需要改进分配办法。

一旦采纳了乌滕杜方案，其成功与否不单单取决于小型工业发展组织的承认，还需要有国家关于整个工业发展和基础结构发展的决策来支持这个方案。

## 结 论

虽然这份坦桑尼亚联合共和国农具供应部门的专题研究报告可能对其他发展中国家没有什么特别的价值，但它可能对讨论工业化与农村综合发展关系有些普遍意义。它证明，从详细调查中可以看到在发展中国家的农村地区存在

着制造某些生产资料的能力，这与人们经常的说法是大相径庭的。由于历史的原因，这些活动可能分散些，并且不太引人注目。但是，过去殖民当局未能把这个行业搞垮，今天由于正规部门有计划地逐步渗透到农村市场，又由于把农村生产活动置于不利地位的基础结构的发展政策，可能逐步会把这个行业搞垮。也就是说，今天，独立的发展中国家会发现它们自己通过经济措施做到了殖民国家通过行政措施没能做到的事情。

现在不是出于怀旧或者不切实际的理由来证明应该发展乡村的铁匠和白铁匠。相反，这些手艺人一旦得到支持，将形成农村工业化的基础，否则就会白白浪费掉。而且农村工业化并不意味着在农村地区建立一切工业；而是意味着建立一些企业，它们与农村社区中的其他生产活动有前向和后向的联系。铁匠与农业的前期活动有联系；他们的维修潜力与他们制造工具的能力一样重要。

这份专题研究报告还说明，通过向农村铁匠提供半成品毛坯，在大型和小型工业之间可能有着非常重要的联系。它还论证了一种促进农村工业发展的间接办法：实施一个适合于小农场主和小型企业需要的综合基础结构方案是促进这两种类型生产活动的最好方法。直接支持的方法应该至少与间接支持的方法并驾齐驱。依赖小型企业的难处在于它们本身需要大规模的、广泛的支助才能显示其重大的效益。

最后应该注意到小型企业及其技术的优缺点。只要农村地区生产的共同条件同时得到改进，建立在现有的基础结构集中地方的中型企业从短时来看也许更切实可行。

## 附件

### 文件目录

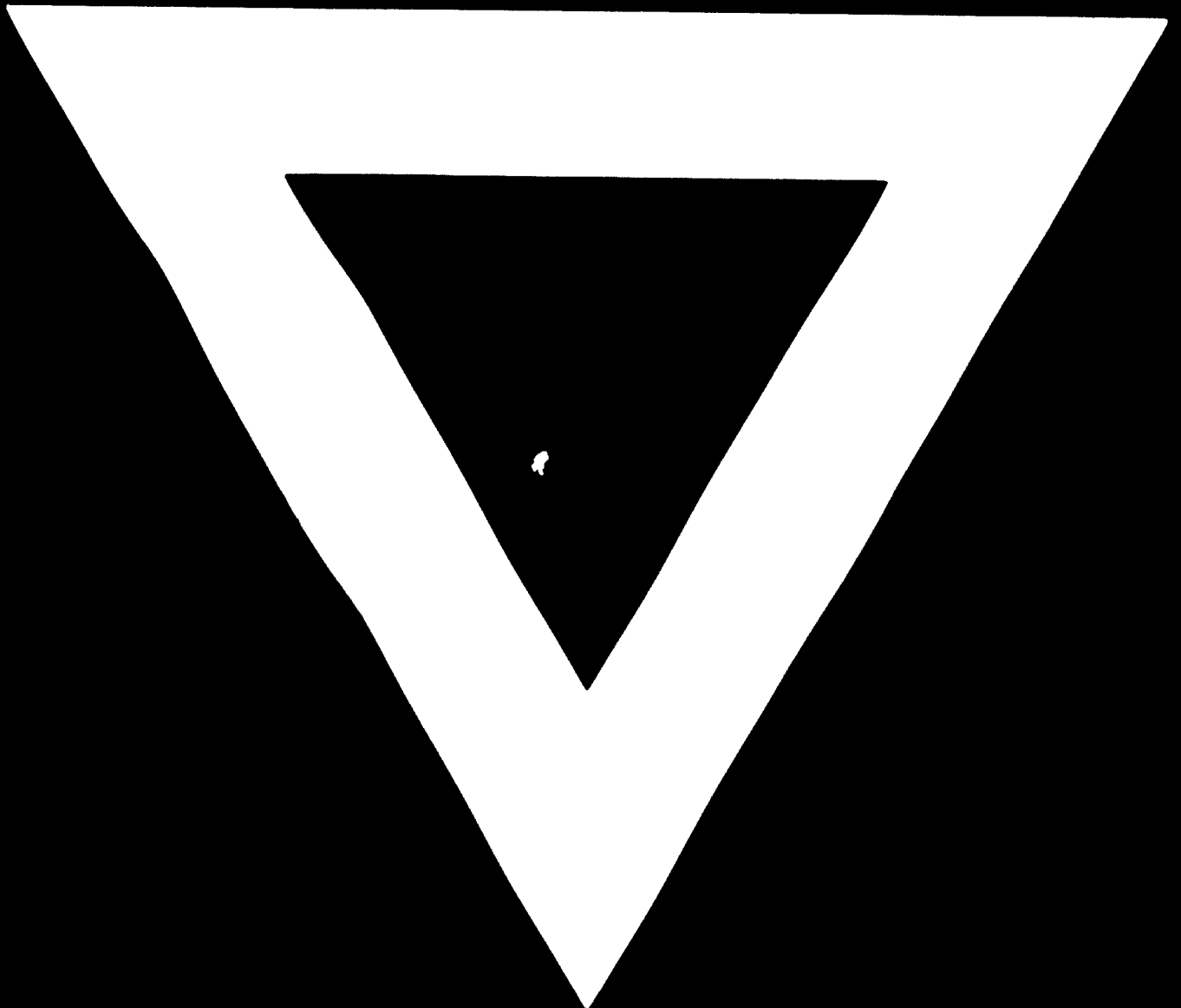
- ID/WG. 257/1 农村地区的工业化。关于在利比里亚洛弗县福亚建立农村工业区的专题研究报告  
D. 斯金纳, L. 兰德尔和 L. 勃鲁特杰斯
- ID/WG. 257/2 关于肯尼亚卡卡梅加地区农村工业化的专题研究报告  
R. L. 塞鲁加
- ID/WG. 257/3 从村庄到全球秩序“另一种发展”理论纲领的要点  
P. 威纳拉加
- ID/WG. 257/4 印度、尼泊尔和巴基斯坦的工业化与农村综合发展的关系  
Luong the Sieu
- ID/WG. 257/5 关于孟加拉国的工业化与农村综合发展的关系  
M. T. 哈格
- ID/WG. 257/6 肯尼亚农村工业发展方案：它作为推广服务方案的作用  
P. 孔斯塔特
- ID/WG. 257/7 工业合作在农村发展中的作用；波兰的经验  
T. 科瓦拉克
- ID/WG. 257/8 促进坦桑尼亚的农具生产  
J. 米勒
- ID/WG. 257/9 哈利斯科的人民集体工业：对墨西哥农村工业化的专题研究报告  
S. A. 费勒
- ID/WG. 257/10 巴布亚新几内亚的农村工业化在农村综合发展中的作用——问题和战略  
E. M. 韦伊奈克
- ID/WG. 257/11 哥斯达黎加的农村工业化。对圣卡洛斯区域乌科宋合作联盟的专题研究报告  
R. 埃斯科托
- ID/WG. 257/12 基本问题、宏观政策和发展方案的组成部分  
P. K. 达斯

- ID/WG.257/13 工业化与农村综合发展的关系：评印度的政策和方案  
S. E. 约瑟夫
- ID/WG.257/14 发展中国家的农村工业化：一些政策问题  
S. V. 塞杜拉孟
- ID/WG.257/15 关于工业化与农村综合发展关系问题专家组会议审议的议  
题  
M. V. 霍格
- ID/WG.257/16 临时议程和工作方案
- ID/WG.257/17 与会者初步名单
- ID/WG.257/18 议程说明
- ID/WG.257/19 伊朗的农村工业和农村的非农业活动的发展  
A. 海达里  
P. K. 达斯
- ID/WG.257/20 工业化与农村综合发展的关系  
联合国粮食及农业组织
- UNIDO/ICIS.52 关于印度尼西亚、巴布亚新几内亚、菲律宾和泰国的工业  
化与农村综合发展关系的一些情况  
工发组织秘书处



H

T807



91

11

12

AD

92

03

CAL

940