

人民公社經濟規劃手冊

中国科学院河南分院地理研究所 合編
开封师范学院地理系

河南人民出版社

目 录

一、緒言.....	(1)
二、土地利用规划.....	(10)
三、水利规划.....	(16)
四、农业规划.....	(24)
五、工业规划.....	(35)
六、运输规划	(45)
七、劳动力规划.....	(49)
八、居民点规划.....	(56)
九、文教卫生福利规划.....	(61)

附录:

计算水账的简要方法.....	(66)
----------------	--------

一、緒 言

1. 人民公社規劃的意義

目前，全國農村人民公社，不僅已經走上鞏固的健全發展的道路，而且正在日益顯著地更加發揮着它的巨大優越性。這種新的社會組織的建立和發展，使原有的集體所有制擴大了和提高了，並帶有若干全民所有制的成分。公社的組織，它不單純是農業生產的組織，而是工農商學兵相結合的，農林牧副漁各項生產全面發展的社會基層單位。它可以在更大的範圍內統一使用各項生產資料，能更好地調動勞動力，綜合開發、利用自然資源。根據國家統一計劃和因地制宜的原則，根據勤儉辦社的原則，實行工業和農業同時並舉，自給性生產和商品性生產同時並舉的方針。為了充分利用這些有利條件，做到因地制宜，綜合利用，合理布局，把各方面的潛在力量發掘出來，使得人盡其才、物盡其用、地盡其利，以加速實現國家工業化、公社工業化、農業機械化和電氣化，使共產主義早日到來。根據公社具體情況，制訂出生產建設全面發展的統一規劃，已成為目前迫不及待的工作，它是鞏固和提高人民公社、充分發揮人民公社優越性的一項重要措施。

公社合理規劃後，有以下几項顯著作用：

(1) 可以實現綜合平衡和協調部門生產。人民公社經濟規劃的制訂不僅是首先從全國全省一盤棋的觀點出發，而

且也要考虑地区生产发展的条件与特点，和如何利用各种资源，并在规划过程中，对地区間、部門間进行反复的协调和平衡。由此所制订出的规划无疑可使工业、农业、运输业各部門間，农林牧副漁各部門間，得以有计划按比例的发展，达到相互为用，互相促进，为全面发展和进一步促进生产力的高度发展创造条件。同时，公社实行全面规划，不仅能保证整个国家计划的实现，使国家计划建立在切实可靠的基础上。

(2) 使各种生产事业的发展建立在高度技术基础上，达到因地制宜，地尽其力，使各种资源和生产潜力都得到利用和发展。

(3) 可以更好地利用土地、资金和劳力，综合利用各种自然资源，有计划、有步骤地发展各种建设事业，明确奋斗目标，鼓舞群众前进，对生产大跃进，将起巨大的推动作用。

(4) 可以改变旧的不合理的农业生产配置，建立新的合理的工业布局，彻底消灭过去农村的落后性，有计划的发展现代化的村鎮，使城乡差别逐步趋于消失。

(5) 更重要的，它是贯彻社会主义建设总路线，实现党的八届六中全会决议，完成国家计划任务和满足公社本身需要的有力措施，为过渡到共产主义社会奠定基础。

(6) 它是加强领导的有力保证。规划是一种科学的工作方法，使领导者具有预见性和全局观点。制订了周密的规划，会使工作有秩序、有步骤地进行，便于检查评比，不至于使工作陷于被动局面，更有利于把工作领导好。

2. 公社进行全面规划的原则

在进行人民公社生产规划时，我们必须根据党的八届六

中全會決議，全國農業發展綱要修正草案以及其他有關的重要指示。規劃求其全面，重點應該突出，以土地利用為綱，以工農業並舉為中心環節，以綜合發展生產為目的，以切實可行的措施和合理安排勞動力為保證。作規劃時，應該遵循的一般原則，有以下几項：

（1）根據國家計劃要求和因地制宜相結合的原則，按照規定，公社規劃應納入國家統一計劃之內，即公社對國家計劃負有一定的生產任務。我們作公社規劃時，必須了解公社生產力的發展和分布在全國內占着一個什麼樣的地位，國家對公社的要求是什麼，從而考慮到如何完成國家計劃中的任務等問題。但公社本身也有自己的具體條件和區域特點（例如自然資源等等），在考慮問題時，必須重視因地制宜原則，充分發揮自己的特點和主動精神，以就地取材，自力更生。否則，遠離原材料，單純依靠外援，必將增加成本，浪費勞動力，同時也會使計劃落空。總之，把需要和可能結合起來，才會使問題得到圓滿解決，忽視了任何方面，就會犯片面性的錯誤。

（2）工農業同時並舉的原則：即在保證農業生產發展的基礎上，積極的發展工業。工農業是國民經濟兩大部門，應該依照“按比例”原則，同時發展，而且彼此互相支援。然而，目前農村人民公社生產的主要任務還是農業，因為農業生產不僅關係着全民的糧食問題，而且為工業提供原料，並吸收大量工業產品，從而帶動工業迅速發展。但是，也不能忽視發展工業生產的意義，只有積極的發展工業，才能不斷的為公社供應更多的生活資料和技術裝備，從而使農業生產更快的向着機械化和電氣化的方向過渡。公社發展農業，

“一定要在农林牧副漁五业中来一个全綫大革命”。公社发展工业，首先要为农业服务，同时又要为满足社員日常生活需要，为国家大工业和社会主义市場服务；以中小型企业为主，投資少，收效快，由土到洋，由小到大。工农业并举的結果，必然使公共积累迅速的扩大，使生产力逐步提高，使資源得到充分利用。

（3）自給性生产和商品性生产同时并举的原则：公社經濟要得到較快速度的向前发展，除了进行自給性生产外，还要充分挖掘一切可能条件，积极而广泛的发展商品性生产。作规划时，对这方面必須給予足够的注意。任何公社，即使条件最好的，也不可能完全自給自足，閉关自守；按照当地的自然条件和本地区的特长，与其他公社或其他地区，实行分工，发展生产，交換商品，互通有无，是必然的，也是合理的。通过商品交換，公社可以获得必要的机器和设备，实现机械化和电气化，必要的消費物資和現金，以供应社員消費和发放工資。这种做法，对公社将起着巩固和发展的有利作用。

（4）多种經營和重点发展相結合的原则：在工农业并举，自給性生产和商品性生产并举等方針下，如何进行多种經營？这是制定公社规划时一个有现实意义的迫切需要解决的問題。农林牧副漁全面发展，工业方面又要求加工、服务、建材、消費等部門齐头并进，項目很多，头緒紛繁，不可能不遇到象劳动力安排、原料支配、国家整体利益与局部利益，生产发展和人民生活福利之間的矛盾等等困难，顧此失彼，就会妨害多种經營的实现。但是这些困难，并不是不能妥善克服的，在制定规划时，我們必須根据当时当地的具

具体情况，分別主次緩急，統籌兼顧，全面安排。例如在产粮地区，应该以粮食生产为主，兼顧其它；又例如化肥生产要求迫切时，首先应该从事滿足化肥生产的需要，再及其它。重点应因时因地而异，单打一思想和平均主义思想，都是有害无益的。

(5) 綜合利用和合理布局相結合的原則：工农业紧密結合，不仅表現在彼此互相支援上，而且也表現在地区的布局上。社办工业，应有合理的布局，因地制宜，就地取材，避免建厂的盲目性，以便利原料的綜合利用。考虑规划时，我們首先得抓住公社一般的特点以及各大队的地区特点，进行生产布局，例如在稻谷产区，除碾米厂外，还可以建設以稻草谷糠綜合利用的各种加工厂，而加工厂內，又可附設养畜場，以发展畜牧业，而畜牧业又可对耕作业提供肥料。这样，就打破了工农之間的绝对界限，一环紧扣一环，形成了与农业紧密結合的工业羣，不仅使原料得到綜合利用，而且也可以使厂房工具都得到綜合利用，节约人力物力，在公社經營上，是非常有利的。一个公社中，可以有一个較大的工业羣和一些不同类型的小工业羣，只有在布局合理的条件下，才能有遍地开花的局面。

(6) 目前利益和长远利益相結合的原則：进行全面规划时，不仅要考虑今天的問題，也要适当地照顧明天的問題，必須使二者互相結合起来，拋棄一面，都不免使规划脱离实际。例如，山区水土流失严重，或石多土少，单产極低，从长远利益看，应棄耕造林，但从目前利益看，还需要发展粮食生产。规划时，应当尽量地把二者結合起来，唯一的解决办法，就是先搞林、粮混作（因为树苗小，几年之內

不会影响粮食收成)。这样既发展了林业又保证了群众目前的食粮需要。

(7) 需要确定规划的年限及奋斗的目标。人民公社规划的制订，既不能脱离当前生产跃进的形势与国家的统一计划，也不应脱离当地生产发展的各项具体条件(自然、劳动力、经济、政治)。因此，在确定公社生产发展方向和发展的主要项目与指标时，还必须从公社的基础出发。同时，由于我国农村中过去长期遭受重重压迫，原有经济基础一般比较薄弱，而目前各项事业百废待举，因而勤俭办社的思想应当是全面规划的指导思想。在过去规划工作中确实存在着一些问题，如规划中，考虑利用原有基本建设设备不够，结果浪费了资金，直接影响到社内公共积累，违反勤俭办社的原则。在规划中，对生产性的建设也要力求投资少，收效快和收效大。必要时，对于某些基本建设规划，可拟定几个不同方案，发动群众讨论，比较其投资多少和增产效果大小，最后从中选定一个最经济、最妥当的方案。总之，在确定各项事业发展的步骤时，必须从公社生产、分配、积累、消费之间，目前利益和长远利益之间等关系来考虑，分别轻重缓急，安排先后主次来进行。

3. 规划的步骤和方法

制定人民公社的规划是一项十分艰巨的工作，这不仅是因为规划工作本身包括的方面比较多，它的内容牵涉的知识面比较广，尤其重要的是，制订出来的规划需要接近实际，符合实际。这样就决定了在制订人民公社生产规划时，由于地区条件，工作方式及领导对规划的要求不同，规划工作的

方法步驟不能不也有所差異；但也有一般的必須遵循的工作原則，就是政治挂帥，依靠羣眾，就地研究，現場規劃。根據初步經驗，其具體作法是：

（1）准备工作：由於規劃工作是一項新工作，首先得明確公社在地方上的經濟地位和生產任務，對社內情況，尤其對生產特點和區內差異，要求全部了解，因此進行宣傳教育和發動羣眾，就不可缺少，而且要深入細致，及時發現問題，解決問題。

人民公社的全面規劃工作不僅是一項細致複雜的技術性工作，還是一項具有方針政策和思想性的工作。這就要求我們必須在黨委的統一領導下，吸收各方面人士參加，成立規劃委員會，負責領導全面工作。人民公社各生產隊，也要建立規劃小組。規劃組織成立後，就組織規劃人員認真地學習“關於人民公社若干問題的決議”，“全國農業發展綱要（修正草案）”，以及其他有關重要文件，明確黨的方針政策和規劃的重要意義。唯有這樣，才使規劃工作人員在規劃過程中根據黨的有關人民公社的方針政策，因地制宜，結合公社特點，使訂的規劃原則正確，方向才能對頭。同時在此基礎上也應當根據需要學習一定的生產配置原理和生產基礎知識，用以武裝大家。然後成立規劃宣傳組，結合中心工作和採用訪問等形式，依靠黨員、團員、幹部和積極分子，深入到各個生產隊，在羣眾和幹部中，開展宣傳工作，動員幹部和羣眾重視並支持規劃工作。

為了全面掌握規劃地區各種情況作為規劃的依據或參考，必須注意搜集統計資料圖表，以及舊有的規劃或方案。所搜集的資料不僅需要統計報表，而且也要書面報告；

不仅要目前的，最好还搜集到历史性的資料。在规划組織成立后，通过社管会、社干会以及有关单位（如林牧場、农場、农业技术指导站等），按照规划地区的地質、地形、土壤、植被、土地利用、水土流失情况、劳动力、工农业生产现有水平等，了解情况，最后将搜集到的資料和听取的口头介紹資料要多看多讀多想并將其綜合汇总和加以分析研究。

（2）实地勘察，現場规划：规划是否可行，与规划內容是否因地制宜有着直接的关系，因此实地勘察，是整个规划工作中的中心环节，工作量也最大。为了搞好实地勘察工作，必須在勘察以前，进行一次学习。由规划人員先把规划的內容、要求、作法，作全面細致的交代，然后采取分段学习的办法，着重向规划小組的社員，交代現場规划的目的、內容、要求和具体作法，以及工作中应注意的关键問題等；并抽出一定的時間，进行交談、討論及时解决学习中的疑难；然后由规划人員率領到現場集中进行实习，使每个参加规划的人員从實踐中进一步明确現場规划的操作过程，并具体掌握作法。

通过学习和实习以后，以规划委员会为主，吸收当地各級生产队长、會計、有經驗的各种技術人員、中小学教师和老农等参加，选择一个生产队为重点，进行实地勘察，按照預先划好的表格，根据土地的类别、块数、面积、土质、水利、坡度、地勢等具体条件和利用情况，逐段逐块的进行調查研究，當場提出具体的规划，利用的意見，隨即記入現場规划表內。采取的办法是边勘察、边討論、边规划，在討論的时候，应很好的发揚民主，走羣众路綫。事实上，实地规划

的过程，也就是認真听取羣众意見，总结以往生产上的經驗教訓和挖掘增产潛力的过程，自始至終貫徹着反对保守思想和脫离实际两种偏向。

重点勘察結束以后，就在全公社範圍內，展开全面的勘察。按照行政区划，参考自然条件，将全公社划分为几个大片，由规划委员会分工到各片去规划，规划到那个队，就吸收当地的生产队长、會計和有經驗的各种技術人員和老农等参加，逐段逐块进行实地勘察。这样訂出来的规划，一般是比较准确的。

应当指出，在进行实地勘察过程中还需要填繪基本地图，如土壤分布图、地形图、水系图（包括自然和人工水系）、土地利用和經濟现状图等，因为用地图表表达地面上自然和經濟地理景观，在很多方面，这比用数字表达的更好。經驗証明，凡是調查规划中重視地图的繪制，未来的地区规划也就更能作到因地制宜。

（3）整理材料，提出规划草案：实地规划以后，就轉入整理工作，进行分类、綜合和平衡。首先根据勘察結果，分別划分农地、林地、牧地、农林混作地、林牧混作地等，列出目前情况和逐年变化情况，也就是訂出土地利用规划。其次計算出农、林、牧、副、漁各种經濟項目的逐年收益数，确定生产发展的指标和生产的合理配置。再次，按照当地条件，制訂各項增产措施，以保証规划的实现。有了这三項主要内容，草案就大体可以成立了。为了布局具体明确，同时要繪制包括农业用地、主要作物、工业企业，交通路綫、居民点等項目的經濟规划图。草案和规划拟定后，还需要綜合平衡，召开规划委员会討論修改通过，最后送交党委审查，

經過反复研究，规划才可能更加全面和准确。

(4) 发动羣众討論规划，最后定案：规划草案制訂以后，交羣众鳴放，討論，进行修改，然后由公社党委审查批准定案。最后通过各种會議和多种宣傳形式，向羣众进行宣傳与讲解，作到家喻戶曉，人人皆知，鼓动羣众革命干劲，为实现规划中所描繪的美好远景而进行忘我的劳动。

二、土地利用规划

1. 规划的意义

根据中华人民共和国农业部关于开展人民公社土地利用规划工作的通知：“目前全国农村已經实现了公社化，这是实现农业合作化以后又一个新的偉大的变革。这一新形势要求对农、林、牧、副、漁，工、农、商、学、兵进行全面规划，使土地利用规划，能够跟上新的形势发展，以适应新的劳动組織和机械化、电气化的发展。”因此，各公社必須进行一次以土地利用为主的全面生产规划。

土地是各項生产最基本的生产資料，农、林、牧、副、漁生产的发展，以及村鎮、道路、厂矿的配置，都必然以土地的合理利用为基础。自人民公社成立以来，对土地的使用，虽也作了些調整和安排，但对私有制所遺留下来的土地使用不合理的現象，还没有彻底改变。为了适应公社化后生产发展的需要，根据工农业同时并举、自給性生产与商品性生产同时并举的方針，在摸清土地利用現况的基础上，合理安排农、林、牧、副、漁，工业、交通、文教、福利等各項用

地的配置，以便形成一个工业和农、林、牧、副、漁等多部門綜合发展的生产体系。这样，才能适应新的劳动組織和机械化、电气化的发展；保證公社多种經營的協調，互相結合，互相推动，促进工农业生产的更大跃进。因此，土地利用规划是公社各項生产规划之綱，它为农（指广义农业而言，下同）、工、水利、交通、居民点规划提供依据，对于公社生产的綜合平衡，起着指导作用。

2. 规划的原則

（1）根据国家对公社的要求，結合公社本身的特点，在工农业同时并举、自給性生产与商品性生产同时并举的方针指导下，确定公社生产发展方针和任务。为了实现公社生产方针、保證公社生产任务的完成和超額完成，从土地組織上創造良好条件是土地规划的重要原則之一。

（2）在局部利益服从整体利益，局部利益与整体利益正确結合的条件下，根据国家、公社、社員三方面的利益和需要，合理安排生产（工、农、运输业等）和非生产（居民点、文化福利設施等）用地。在规划生产，特别是农业生产用地时要貫徹因地制宜、地尽其利的原則，并为有效的采用先进技术創造条件，保證充分发挥机械效用，不断提高地力，促进农业生产力高速度的发展。

（3）根据农业部“关于开展人民公社土地利用规划工作的通知”：“应在公社党委統一领导下，发动羣众，貫徹不同地区，不同条件，全面规划，分期进行，逐步实现为原則。”因此制訂各公社土地利用规划时，必須根据各公社的区域特征，条件不同的公社，制訂不同的土地利用规划。如

果不分条件、地点和时间，规划的内容，千篇一律，包罗万象，主次不分，各时期一成不变。这样的规划，不能对生产的发展起指导作用，反而会阻碍生产的发展。

(4) 在进行公社土地规划时，要和邻近公社的利益结合起来，例如主干道路与林带的設計上，灌溉水源的配置和利用上，主干渠道的施工上，必須与邻社相配合，作到地区性的规划、布置，互相协作，这样既能大大的节省资金，而且对生产有利。

3. 规划的内容与方法

土地规划的内容，是根据公社的历史、自然条件，经济特征，为了公社生产的综合发展，把公社的土地，从使用的性质上，分为若干类型，如农、林、渔、牧用地，工业用地，居民点用地及道路用地等。为了合理规划土地必先对公社的土地利用现状，进行综合调查，其内容当然是多方面的，如基本情况、自然情况、资源利用情况、历史地理、劳力情况、经济特征、邻近地区情况、本社与外地协作关系以及找出目前土地利用存在的问题等。在全面掌握情况的基础上，进行分析研究。然后利用大比例尺的地形图(1:1,000—1:5,000)，进行实地勘察，根据国家计划与公社需要，制订土地利用的全面规划。同时绘制土地利用规划地图，可采用区划法，在不同类型的土地，着不同的颜色，并注记各种符号。这样的地图，是规划工作的一部分，不但帮助文字说明及补充它不及之处，而且有便利正确执行规划的作用。现将各种土地规划内容分述如下：

(1) 耕地：根据国家要求，公社目前和将来的需要，

社員目前的生活水平和日益增長的需要。結合公社的地形，水利條件，土壤類型，土地生產特性，作物歷年來的增產幅度和目前的單產水平，勞動力、畜力的多少及今后的增長比例，農業機械化水平及今后擴大的可能性，耕地的施肥水平和今后擴大的可能性等等，確定公社的耕地面積。

在進行耕地內部規劃時，首先應根據公社遠景計劃中所確定的農產品生產任務和計劃的作物單位面積產量，在公社的耕地上劃分出基本農田和一般農田。在目前的耕作技術條件下，公社的基本農田不應過大，一般應在20%左右（占耕地總面積的比重）。隨著農業機械化、電氣化的逐步提高，基本農田的面積可隨之逐步擴大。公社的基本農田應配置在土質肥厚，地形平坦，集中連片，水利條件好，便于管理的土地上。至于土質較壞、水利條件較差、地形起伏較大、分布不集中等不便于經營和管理的土地應規劃為一般農田。一般農田隨著基本農田面積的逐步擴大和單位面積產量的不斷提高，會逐漸的退耕為植林和种草田地。

在基本農田和一般農田用地面積和範圍確定以後，接着就應劃分作物種植區，每一種植區內種植一、二種主要作物和與主要作物能進行輪種、間作的幾種輔助作物。劃分作物種植區的目的，在於充分發揮土地的生產潛力，進行因地種植，獲得高產。并使作物種植集中連片，便于計劃管理，降低產品的生產成本。

山區具有一定坡度，平整有困難的耕地，應逐步修成梯田，進行深翻土地，改良土壤，增施肥料，保持水土，儘快的達到高額產量，穩定豐收。

在耕地規劃過程中，要調整公社間，或公社內生產隊間

过分影响生产的插花地和飞地，作到连片经营，以便达到管理方便，有利耕作，提高劳动效率。

(2) 林业用地：在平原区公社要充分利用村前、庄后、田边、地埂、道路、河流两旁等零星隙地以及产量低的盐害地、沙害地、风害地、漏水田等，规划为林业用地，发展果树和林木，数年后要使公社所有农村都达到四旁碧绿、户户清香、绿荫护夏、红叶迎秋的景象。在山区公社，要根据山地的高度、坡度、阳光、风向、土层厚薄、水源条件、距离居民点的远近、交通情况、劳动力多少，分别规划为果树、经济林、用材林、薪炭林用地。坡度在25度以上的地区应停耕还林；15度——25度不适于耕种的地区，根据具体情况发展果树或种植牧草等。深山区以种植用材林为主。并分别划分封山育林地和新造林地。总之，目的要把山区全部绿化起来，根本改变山区的面貌。在造林之初，还要进行林草间作规划，并要开挖鱼鳞坑、水平沟、水平半阶等。果园、茶园等用地要修成窄条梯田。

土地利用规划表

土地类型	年 度		1959		1960		1961		1962	
	占土地面积 %	土地面积								
			面积	百分比	面积	百分比	面积	百分比	面积	百分比
土地总面积										
(一) 耕地										
1. 基本农田										
2. 一般农田										

