

农村
经济
经营
管理



蔡文远 编著

农村 发展 规划

农业出版社

农村经济经营管理丛书

农村发展规划

蔡文远 编著

农业出版社

农村经济经营管理丛书

农村发展规划

蔡文远 编著

• • •
责任编辑 周益平

农业出版社出版（北京朝阳区惠营路）

新华书店北京发行所发行 通县曙光印刷厂印刷

787×1092mm 32 开本 8.25 印张 168千字

1989年5月第1版 1989年5月北京第1次印刷

印数：1—1,980册 定价 3.00元

ISBN7-109-00640-9/S·483

前 言

党的十一届三中全会以来，由于实行了农业生产责任制，落实了党在农村中的各项经济政策，我国的农村经济得到了迅速发展。

我国经济是社会主义有计划的商品经济，为了巩固和发展已经取得的大好形势，搞好农村的经济建设和农业现代化的早日实现，需要有一个科学的农村发展规划。近年来，全国普遍开展了农业区划工作，摸清了农业资源的家底，这就为制定农村发展规划提供了科学依据。目前，不少地方已经在农业区划的基础上开始了制订农村发展规划的工作，并在学术上开展了农村发展规划理论和方法的讨论。编写这本书，试图联系实际说明一些农村发展规划的理论与方法，供做农村工作的同志参考，并达到抛砖引玉的目的。

在本书中，除了笔者的研究以外，无疑还概括了许多人的劳动。由于本人水平有限，时间又比较仓促，缺点和错误在所难免，敬请同志们批评指正。

目 录

第一章 农村发展规划的意义、内容和方法.....	1
第一节 农村发展规划的意义、作用和原则.....	1
第二节 农村发展规划的内容和方法.....	5
第三节 农村发展规划的实施、检查和修订.....	9
第二章 农用地的划分与种植业规划.....	13
第一节 农用地的划分.....	13
第二节 耕作田块规划.....	18
第三节 种植业生产规划.....	24
第四节 轮作区规划.....	33
第三章 林业规划.....	40
第一节 防护林规划.....	40
第二节 果园规划.....	48
第三节 茶园和桑园规划.....	59
第四节 苗圃规划.....	60
第五节 林业生产规划.....	62
第四章 畜牧业规划.....	68
第一节 畜牧业生产规划.....	68
第二节 畜牧场的规划设计.....	73
第三节 牧草地规划.....	84
第五章 乡镇企业与渔业规划.....	96
第一节 乡镇企业规划.....	96
第二节 渔业生产规划.....	102
第三节 渔业用地规划.....	107

第六章 农村道路规划	114
第一节 农村道路规划的原则与方法	114
第二节 农村道路的布置	116
第三节 农村道路的设计	119
第四节 农村道路规划方案的经济评述	123
第七章 农业机械化规划	126
第一节 农业机械化的意义、内容和指标	126
第二节 机组作业定额与折合标准工作量系数	129
第三节 农机具的配备	133
第四节 实现农业机械化的措施	136
第八章 农田水利规划	140
第一节 农田水利规划的意义、原则和内容	140
第二节 灌排渠道规划	145
第三节 井灌区规划	154
第四节 喷灌系统规划	159
第五节 小型水库规划	164
第六节 小型抽水站规划	171
第九章 农业化学化规划	176
第一节 化学肥料规划	176
第二节 化学农药规划	182
第十章 农村能源规划	188
第一节 农村电气化规划	188
第二节 农村沼气规划	194
第十一章 农业人口和劳动力规划	201
第一节 农业人口和劳动力规划的意义	201
第二节 农业人口规划	203
第三节 农业劳动力规划	207
第十二章 村镇规划	215
第一节 村镇规划的原则和用地选择	216

第二节	村镇的分区规划·····	218
第三节	旧村镇的改建规划·····	226
第四节	村镇占地面积的概算·····	230
第十三章	农村科技、教育、文化和卫生事业规划 ·····	232
第一节	农村科学技术事业发展规划·····	232
第二节	农村教育事业发展规划·····	235
第三节	农村卫生事业发展规划·····	241
第四节	农村文化事业发展规划·····	245

第一章 农村发展规划的意义、 内容和方法

第一节 农村发展规划的意义、 作用和原则

一、农村发展规划的意义

农村发展规划是一种中长期计划。通常为5年、10年或10年以上。它的任务是对农村产业和农业生产的发展方向、发展规模、重要比例以及关键措施等作较长时间的安排。社会化的大生产必须有计划地进行，我国的经济是社会主义有计划的商品经济，农村的发展规划是不可缺少的。过去在“左”的政策影响下，指标订得太高，使规划失去了科学性，流于形式，挫伤了群众的积极性，结果造成了很坏的影响。因地制宜是发展农业生产的根本原则。为了能够因地制宜地发展农业生产，近几年在全国普遍开展了农业区划工作，取得了显著的成绩。通过农业资源调查与农业区划，各地对自然经济条件和本身的优势都胸中有数，对本地区农业生产发展的方向、农业生产中的潜力和存在的主要问题，以及应当采取的关键措施也都认识清楚了，这就为农村发展规划的制订打下了良好的基础。农村发展规划只有在农业区划的基础上提出指标和措施才有把握，才能因地制宜地落实。而农业区划成果的应用，又必须通过农村发展规划分期分批地进行。因此，可以说农业区划是制订农村发展规划的依据和基础。农村发展

规划是农业区划的实际应用，不搞农村发展规划，农业区划的成果就难以转变为生产力。通过农村发展规划，就可以把农业区划的成果落实到每一个山头 and 地段。因此，在搞了农业区划之后，紧接着就要制订农村发展规划。

我国目前实行的是在公有制基础上有计划的商品经济，党的十一届三中全会以来，由于实行了农业生产责任制和各项搞活农村经济的政策，大大地调动了广大农村干部和群众的生产积极性，商品经济迅速发展，这是非常可喜的。但是，由于缺少科学的规划，一些地方出现了盲目性，给农村的经济建设造成了严重的损失。例如有的地方在发展乡镇企业时，不是因地制宜，没有很好地考虑当地的资源、资金、技术以及市场等条件，也没有很好地考虑本身的经济管理水平，只顾贪大求洋，其结果是生产的产品成本高、质量差，导致产品积压，产供销脱节，资金周转不灵；有的地方水利建设缺乏全局观点和长远打算，只顾当前，没有考虑将来的发展，为自己考虑的多，为别人考虑的少，往往是利了上游，亏了下游；农村承包的土地本来应当考虑到农业机械化、水利化和植物保护等情况，按等论级，把地块划成一定的面积。但有的地方由于受平均主义思想的影响，在平原地区也把土地划成零星小块承包给农民耕种，一块地大则几亩，小则几分。这就不能很好地发挥农业机械的作用，现有的水利工程也不能充分利用，给农作物病虫害的防治也带来了困难，等等。所有这一切都证明，没有一个科学的农村发展规划是不行的。列宁指出：“没有一个长期的旨在取得重大成就的计划，就不能进行工作。”①“新经济政策并不是要改变统一的国家经济计划，不是要超越这个计划的范围，而是要改

①《列宁选集》第4卷，人民出版社1960年版，第394页。

变实现这个计划的办法。”^①农业是国民经济的基础，农业的现代化是一个长期的艰巨任务，为了实现农业现代化，巩固和发展农村经济建设的大好形势，必须有一个科学的农村发展规划。

二、农村发展规划的作用

农村发展规划对农村的经济建设有着重要的指导作用，具体表现在以下几个方面：

1. 确定目标。农村发展规划提出了长远的奋斗目标，把美好的前景展现在广大农民群众的面前，使他们看到了自己未来的幸福生活，具有动员群众和鼓舞群众的巨大作用。有利于调动广大农民群众的积极性，为实现农业现代化共同努力奋斗。

2. 合理利用资源。合理开发当地的资源，尤其是土地和劳动力资源，合理布局农业生产，把资源优势变为经济优势，这是当前农村经济建设中的重要任务。我国人口多，人均耕地少，发展农业生产一定要因地制宜，充分利用土地。同时要开展多种经营，发展乡镇企业，就地吸收农村的剩余劳动力。在制订农村发展规划时，对这些问题都应当很好考虑。一个科学的农村发展规划，能够合理地利用资源和保护资源，把用地与养地相结合，使土地越种越肥，产量越来越高。

3. 综合平衡，协调发展。农村各产业，农业内部各部门，产供销各个环节，以及积累与消费之间，都存在着客观的内在联系。只有按照经济规律的要求，安排好各种比例关系，才能使整个农村经济得到协调发展。农村发展规划通过综合平衡，把自然经济资源有计划地分配到各业各部门，合

^① 《列宁全集》第35卷，人民出版社1959年第1版，第534页。

理安排各行各业的比例，使各行各业得到协调发展，就可以避免由于盲目发展所造成的损失。

4. 有利于国家计划的指导。目前国家对农村的合作经济和个体经济，不能下达指令性的计划，只能采取价格、信贷、税收和合同等，对农村经济进行间接性的指导。农村发展规划可以按照国家的计划要求，对农村中的生产和建设进行统筹安排，把整个农村的经济活动纳入国家的计划轨道。

5. 有利于农业生态的平衡。生态平衡是实现经济平衡的前提，一个平衡稳定的农业生态系统，能够提高农业生产的经济效益，以较少的人力、物力和财力投入，生产出更多更好的农产品。我国许多地区的生态平衡已遭到破坏，必须制止生态平衡的进一步恶化。有了农村发展规划，就可以有计划按比例地开发农业资源，合理利用和保护农业资源，保持或建立新的农业生态平衡，进而实现农业生态与农村经济的双重良性循环。

三、农村发展规划的原则

1. 因地制宜，发挥优势。农村发展规划必须坚持因地制宜，扬长避短，发挥优势的原则。我国幅员辽阔，各地的自然经济条件差异很大，在制订农村发展规划时，必须从实际出发，宜农则农，宜林则林，宜牧则牧，宜渔则渔。一定要利用自己的资源优势，大力发展优势产业。要允许农民因地制宜地安排种植计划和采取增产措施。这样既能够调动广大农民群众的生产积极性，又能够把国家、集体和个人三者的利益结合起来。

2. 全面安排与保证重点相结合。农业是一个综合性的经济部门，农业各部门与生产项目之间，彼此都存在着相互依

存和相互制约的关系，客观上要求按比例发展。所以，在制订农村发展规划的时候，一定要全面安排。但是，在一定时期内，人力、物力和财力终究是有限的，如果什么都要大发展，势必分散了力量。因此，除了全面安排以外，还要抓住主要矛盾，保证重点，把全面安排与保证重点相结合。

3. 规划指标要积极可靠，留有余地。规划指标要积极先进，只有这样才能充分调动广大农民群众的生产积极性。但是，规划指标必须有充分的科学依据，并留有余地，经过努力可以完成以至超额完成。如果规划指标订得太高，不但起不到应有的作用，反而会挫伤群众的积极性，使规划成为一纸空文。

4. 发扬民主，走群众路线。毛泽东同志指出：“计划、指标不经过群众辩论，主意是你们的，辩论后，群众自己是主人了，干劲自然更足。”^①农村发展规划是用来指导8亿农民进行生产建设的行动纲领，它与国民经济的发展以及人民生活的改善关系极大。广大农民是农业生产的主人，他们对农业生产中的一切条件最了解。因此，在制订农村发展规划的过程中，必须充分发动群众，反复讨论，提出修改意见，使规划切合实际，真正成为鼓舞农民前进的纲领，更好地完成和超额完成规划提出的任务。

第二节 农村发展规划的内容和方法

一、农村发展规划的内容

农村发展规划在不同的时期，随着任务和要求的不同，

^①《毛主席视察山东农村》，1958年8月13日《人民日报》。

其内容是不完全相同的。一般说来，大致可以分为如下几种：

1. 农村生产规划。包括第一产业、第二产业和第三产业的生产规划。目前对一般农村说来，第二产业和第三产业都还没有发展起来。所以，农村的生产规划主要还是农业生产规划。

2. 土地利用规划。包括农林牧副渔、水利、工矿交通和村镇建设等用地规划，以及开发与提高土地生产力的重大措施规划。

3. 农业技术改革规划。包括以治水改土为中心的农田基本建设规划、农业机械化规划、农业化学化规划、农村电气化规划和农村能源规划等。

4. 农村人口和劳动力发展规划。为了控制人口的增长，提高劳动力的素质，充分利用劳动力，提高劳动生产率，要制订农村人口和劳动力发展规划。

5. 村镇建设规划。村镇的建设要因地制宜，合理布局。要根据历史的发展、生产的要求和社会的需要进行全面规划。

6. 农村科学、教育、文化和卫生事业发展规划。

7. 农村总体发展规划。在上述规划的基础上，通过综合平衡，形成农村经济建设的总体方案。确定规划总的目标、发展的重点、保证措施和经济效果等。

上述规划都是相互联系的，只有注意了农村发展规划的全面性，才能使各部门得到协调发展。但在制订农村发展规划的时候，一定要因地制宜，抓住当地的主要问题，突出重点，不要千篇一律，面面俱到。

二、制订农村发展规划的步骤

1. 准备工作。首先要做好组织上的准备，农村发展规划工作组织的内容有两方面，一是规划工作领导机构的建立与健全，二是规划工作队伍的组织。县级可以设立农村发展规划领导小组，下设办公室负责处理日常工作。在乡级和村级只设规划领导小组，不设办公室。规划领导小组要由各方面的负责人参加。农村发展规划的工作队伍要实行领导、专业人员和群众三结合，只有这样才能提高农村发展规划的质量。农村发展规划的工作队伍要精干，人员不要过多；其次是资料准备，制订农村发展规划需要大量准确的资料作为依据，要很好利用农业区划的各种资料和图件，全面掌握自然条件和社会技术经济条件的各种资料，并进行整理分析；宣传和培训工作，通过宣传提高干部和群众对规划的认识，通过培训使参加规划的人员都能够掌握规划的方法；最后是物质准备，主要包括调查时用的交通工具和仪器用品等。

2. 调查研究工作。农村发展规划的内容很复杂，要在做好准备工作的基础上，对当地的自然条件、社会技术经济条件、农业生产情况、乡镇企业发展情况，以及当地的优势、生产建设中的经验和问题等，都要进行全面而深入的调查研究。调查的方法是阅读资料，座谈访问，到实际中去勘查，把资料分析与实地调查相结合，典型调查与全面调查相结合，只有这样才能掌握大量的可靠资料。在已经搞过农业区划的地方，资料比较齐全，在制订农村发展规划时，要充分利用农业区划的成果，采取缺什么补什么的办法，避免大量的重复劳动。

3. 确定方案。在调查研究的基础上，按照当前利益与长

远利益相结合，保证重点与全面安排相结合，国家、集体、农民利益三兼顾的原则，合理确定农村各业各部门发展的比例关系，制订出农村发展规划的方案，编写规划说明书和绘制规划图表。农村发展规划方案可以同时制订几个，以便进行比较择优。为了保证农村发展规划的严肃性，应当履行批准手续。县级农村发展规划草案要报上级计划部门审查和综合平衡，并经县人民代表大会批准后贯彻执行。乡级农村发展规划要经乡人民代表大会通过，并报县委、县政府和有关部门共同研究批准。村级发展规划经群众讨论，通过后报乡政府批准。

三、农村发展规划编制的方法

综合平衡法、固定比例法、动态关系法、比较法和典型调查法等，是一般规划中常用的传统方法。这些方法一般都比较简单，易于掌握，适宜在编制农村发展规划中应用，只要规划人员有一定的经验，采用这些方法是可以保证质量的。

在上述的传统方法中，综合平衡法是编制规划的基本方法。为了便于应用，下面对综合平衡法进行简单介绍。

社会经济的发展，客观上要求保持恰当的比例关系。运用综合平衡法编制规划，就是根据党在一定时期的经济发展战略、方针和政策，从现有的生产力水平出发，对经济建设进行统筹安排，全面规划，求得生产与社会需要的平衡，保证经济和各项事业按比例地协调发展。综合平衡要进行多方面的试算，一般采取平衡表的方法来进行，通过各种平衡表反映资源与需要之间的平衡情况。农村发展规划中平衡表主要有土地利用平衡表、劳动力平衡表、物资平衡表和资金平

衡表等。平衡表包括需要量、资源量和余缺三部分。通过余缺的对比分析，有利于发现薄弱环节，挖掘内在潜力，有效地利用人力、物力和财力，保证经济建设的协调发展。下面以种植业为例，来说明平衡表在编制农村发展规划中的应用。

首先，确定主要农产品的需要量。其中包括规划期的消费需要量，生产需要量，储备和后备需要量，以及调出量；其次，确定主要农产品的资源量。其中包括规划期主要农产品的生产量，动用储备和调入量；最后，是进行主要农产品需要量与资源量之间的平衡。如果是在严格控制动用储备和调入的情况下，资源量大于需要量，一切事情都好办了。但往往是需要量大于资源量。在这种情况下，首先是增加生产，增加调入量和采用代用品，来尽量满足需要。如果需要仍然得不到满足，就要适当缩小和减少需要量，不能留有“缺口”。

在科学技术力量条件许可的地方，为了提高农村发展规划的工作效率和科学性，可以把传统方法与现代方法结合起来，逐步采用现代的科学方法和手段，如系统工程、预测技术、数学模型和电子计算机等。

第三节 农村发展规划的实施、检查和修订

一、农村发展规划的实施

斯大林同志指出：“编制计划不过是计划工作的开始。真正的计划领导只是在计划编制以后，在进行了实地检验以后，在实现计划、修订计划和使计划精确的过程中才展

开。”①要把农村发展规划的方案变为现实，必须动员广大的干部和群众为之奋斗。具体说来，实施农村发展规划可以采取如下几条措施：

1. 加强思想教育，落实党的农村政策。要对广大农村干部和群众进行深入细致的思想教育，保障他们的民主权利，关心他们的物质利益，使他们看到美好的前景。遇到土地调整和房屋拆迁等问题，都要充分协商，等价交换，按照党的政策处理，决不能让群众吃亏。只有这样才能把群众的积极性调动起来，而这种积极性又正是实现农村发展规划最可靠的保证。

2. 把规划指标分解，分别落实到各有关部门，或通过联产承包合同，将规划任务落实到承包户或承包组，使责、权、利有机地结合起来。对执行规划好的单位和个人应给予奖励，对在执行规划过程中，由于主观原因造成损失的单位或个人，要予以惩罚。

3. 建立完善的服务体系。要完善各种合同制，沟通产、供、销渠道，密切供需之间的协作关系。要向农民提供服务，按照有关经济合同的规定，保质、保量、按时地向农民供应各种生产资料，对农副产品要及时组织收购，并且价格要合理。要防止出现供应农民的物资随意涨价和收购农副产品压级压价现象的发生。

4. 农村信贷和农村税收在农村的经济活动中具有重要作用，在农村发展规划的执行中，可以通过信贷和税收来调节各方面的经济关系，使各业各部门的发展基本上符合规划的要求。

另外，为了保证农村发展规划的执行，还要发挥统计、

①《斯大林全集》第12卷，人民出版社1955年版，第301页。