

农村市场经济 管理新知识讲座

杨维春 鄂玉江 主编

 NEUPRESS
东北大学出版社

编辑委员会

顾问：姜绍卿

主 编：杨维春 鄂玉江

副主编：高 飞 郑炎成

编 著 者：杨维春 鄂玉江

高 飞 郑炎成

崔继云 张 明

吴绍勤 滕英才

张晓彬 刘佛祥

刘学森 王雪梅

陈淑华

序

当前，我国农村适逢全面推进市场经济体制、大力发展乡镇企业和“两高一优”农业的新时期，整个农村经济正蕴育着一种新的发展和突破。

自家庭联产承包制到社会主义市场经济体制的推行，政策潜力和体制效应已被越来越充分地发挥。那么，进一步的发展和突破主要靠什么呢？要靠科学技术，要靠科学管理。经济体制的全面变革大大地解放了生产力，而要想使生产力真正获得持久性地发展，则要靠新科技知识和新管理知识的不断运用。

科技革命，管理更新，关键在干部，干部的知识水平的提高，会大大提高他们的工作效能，从而会有力地推进各种科学技术成果迅速地转化为现实生产力。而进入90年代以来，科技更新周期越来越快，代表90年代新水平的新科技知识不断涌现，加之改革力度的不断加大和市场经济新体制的确立，各种完全不同于以往计划体制的新管理知识亦层出不穷，这些已使许多农村干部感到了知识上的局限性，产生了重新学习的要求。

上述新形势、新要求，又一次给广大农村干部特别是乡镇基层干部提出了知识更新的重新学习的紧迫任务。一方面，要求他们进一步掌握和了解有关农村产业特别是农业发展的各种新的实用型科技知识，如新品种、新生产资料、新机械、新栽培技术、新技术等；另一方面，要求他们进一步掌握和了解市场经济条件下农村经济管理的各种新知识新方法。只有使他们在这些方面的知识素质提高一步，才会进一步提高他们指导农村生产和驾驭市场经济的能力，以满足形势的要求。

为了满足农村干部学习和培训的要求，辽宁农业管理干部学院的赵荣林、辽宁农业科学院的刘庆敏等同志编著了这本《农业生产新技术讲座》，介绍了农业方面的前沿性的实用最新科技知识，辽宁农业管理干部学院杨维春、鄂玉江等同志编著了这本《农村市场经济管理新知识讲座》，介绍了市场经济条件下农村经济管理的新内容、新方法等知识。

这两部书，是作者们在深入农业科研实际、深入农村调查实际，综合学习研究有关科技文献和有关管理及政策知识文献的基础上写成的。具有文理清晰、通俗易懂，贴近实际、实用性强，方法具体、可操作性强等特点。很适合于广大农村干部和其他农村工作者们的学习和使用。

知识就是力量，知识就是财富。希望广大农村干部能不失时机地认真学习，更新知识，提高素质，为发展农村社会主义市场经济作出更大的贡献。

相信这两本书会对农村干部的学习，从而对农村经济的发展起到积极的促进作用。

肖 卯 福

一九九四年三月一日

目 录

前 言

第一讲 市场经济体制中乡镇政府的职能

- 一、 市场经济体制对乡镇政府职能转换的要求…… (1)
- 二、 市场经济体制中乡镇政府的具体职能…… (3)
- 三、 在转换职能过程中需注意的几个问题…… (9)

第二讲 农村股份合作制理论与实施方法

- 一、 农村股份合作制的概念和类型…… (15)
- 二、 农村股份合作制的意义、作用…… (18)
- 三、 农村股份合作制企业的组建程序…… (21)
- 四、 股份合作制中的资产评估和产权界定…… (24)
- 五、 股份合作制中股份、股类的设置…… (29)
- 六、 股份合作制企业中的分配问题…… (32)
- 七、 股份合作制企业的章程和管理机构…… (34)

第三讲 农村财税管理

- 一、 农村财政…… (38)
- 二、 农村税收管理…… (49)
- 三、 社会主义市场经济下的财税体制改革…… (56)

第四讲 农村金融市场体系

- 一、 我国农村金融市场发展的现状…… (64)
- 二、 进一步完善农村金融市场体系…… (71)

第五讲 乡镇企业管理要点

一、 乡镇企业.....	(85)
二、 乡镇企业管理.....	(88)
三、 经营战略.....	(91)
四、 经营计划.....	(93)
五、 技术管理.....	(95)
六、 生产管理.....	(98)
七、 营销管理.....	(100)
八、 企业调研.....	(103)

第六讲 农村公共事业的发展与管理

一、 教育事业管理.....	(109)
二、 科技事业管理.....	(113)
三、 文化管理.....	(116)
四、 卫生管理.....	(119)
五、 计划生育管理.....	(122)

第七讲 农村经济责任制和经济合同管理

一、 农村经济责任制.....	(126)
二、 农村经济合同.....	(130)

第八讲 农村建设项目管理

一、 农村建设项目管理概述.....	(138)
二、 农村建设项目研究评估.....	(141)
三、 建立和健全农村建设项目管理制度.....	(163)
附录 项目可行性研究报告.....	(165)

第九讲 农村涉外经济管理

- 一、 农村对外贸易…………… (173)
- 二、 农村利用外资…………… (180)
- 三、 技术引进…………… (198)

第十讲 个体经济与私营经济问题

- 一、 个体经济与私营经济的定义与界定…………… (203)
- 二、 个体经济、私营经济存在和发展的原因…………… (206)
- 三、 个体经济和私营经济的特点和作用…………… (210)
- 四、 个体经济和私营经济的运行机制…………… (215)
- 五、 加强管理, 引导个体经济和私营经济健康发展…………… (219)

第十一讲 农村集镇建设与工业规划

- 一、 村镇住宅区规划…………… (227)
- 二、 村镇公共建筑规划…………… (233)
- 三、 村镇生产区规划…………… (236)
- 四、 村镇基础设施规划…………… (238)
- 五、 乡村城市化建设…………… (243)

第十二讲 农村土地资源的合理配置与管理

- 一、 土地资源综合利用的系统理论…………… (244)
- 二、 健全土地制度、培育土地市场…………… (251)
- 三、 加强土地资源的管理…………… (255)
- 四、 土地资源的合理开发与利用…………… (257)

第十三讲 农产品流通的组织与管理

- 一、 农产品流通的重要性…………… (259)

二、 树立市场观念, 按市场需求组织农产品 流通.....	(261)
三、 建立开放的统一的农产品市场体系, 加强 市场建设.....	(266)
四、 培育市场主体, 将农民引向流通.....	(269)
五、 继续推行和完善贸工农一体化、产加销 一条龙的经营形式.....	(272)
六、 正确处理市场调节与宏观调控的关系.....	(273)
七、 深化消费体制改革, 开拓农产品消费市场.....	(275)

第十四讲 “两高一优”农业的组织与管理

一、 高产优质高效农业的提出.....	(277)
二、 高产优质高效农业的涵义及关系.....	(278)
三、 高产优质高效农业的组织与管理.....	(287)

第十五讲 农村社会保障体系与农村保险

一、 农村社会保障体系的建立.....	(297)
二、 农村保险体系的建立.....	(304)

第十六讲 农村小康的目标体系和措施

一、 小康的内涵.....	(309)
二、 小康指标体系.....	(310)
三、 实现小康的途径.....	(316)

第十七讲 农村市场经济体制的创立与完善

一、 农村经济体制改革的目标模式.....	(322)
二、 发展农村社会主义市场经济的客观必然性.....	(327)
三、 按社会主义市场经济体制的方向深化农村 经济体制改革.....	(331)

第一讲 市场经济体制中乡镇

政府的职能

党的十四大明确提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，以利于进一步解放和发展生产力。党的十四届三中全会在《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中又进一步指出必须改革政府机构、转换政府职能，以适应建立市场经济体制的要求。在社会主义市场经济中，作为我国最基层政权机关的乡镇政府应该扮演什么角色呢？它具有哪些基本职能？如何正确行使这些职能呢？这些无疑是当前农村基层干部群众都十分关心的问题。研究它们，对指导当前农村改革中的各项实际工作具有十分重要的意义。

一、市场经济体制对乡镇 政府职能转换的要求

在计划经济体制下，我国乡镇政府行使着“执行上级法令”、“指挥当地建设”、“服务社区群众”、“督察依法行政”、“协调社会利益”和“维护社会治安”等六大基本职能，其中最主要的职能内容就是在高度集权、政企不分的前提下，依靠行政权力来直接管理和干预当地社会经济生活的方方面面，尤其是直接管理和干预当地的微观经济活动，对资源使用和收入分配甚至生产劳动方式方法都加以指令调控。

市场经济体制在我国的确立和逐步建立使得我国各级政府面

面临着改革机构、转变职能的重大变革。在转变职能方面，变革的基本要求是：在政企分开的基础上，由市场调控微观（发挥市场功能），由政府管好宏观（发挥政府作用）。具体到乡镇政府一级而言，上述基本要求表现为如下两个方面：

第一，政府应逐步并最终完全放弃对农村微观经济活动及其主体的权力干预，而由市场来调节农村资源的配置和引导农村经济微观主体的行为。这是因为，事实已经反复证明，在引导农村经济活动的微观主体和优化农村资源配置方面，政府的权力远不如市场的力量来得灵活、准确和有效。逐步放开行政对农村经济主体的权力干预，把生产和经营的自主权下放到每个企业、每个农户，由他们自己按照市场的指示决定自己生产什么、怎样生产、生产多少等问题，能够有效地引导农村各种经济资源和生产要素流向更有利的生产项目和环节，从而从整体上优化社会资源的配置。同时，让市场来推动农村经济主体的行动，将带来企业间、农户间的公平竞争，实现优胜劣汰，方能形成对农村经济主体的压力和动力，极大地推动农村经济的发展。计划经济时期的具体实践表明，对农村微观经济活动过多的行政权力干预，不仅会导致农村经济运行的僵化和农村经济微观主体积极性的下降，而且还会导致因政府计划不周而带来的资源浪费和经济不稳定。建立市场经济体制，就是要充分发挥市场机制对社会经济生活的基础性调节作用。避免政府在配置资源发展生产方面的低效率和失误。而这样做，就必须减少政府对微观经济活动的权力干预，凡是市场能做到的事情，政府就不宜强权干涉，这是市场经济体制对各级政府的最基本要求。乡镇政府也必须按照这一基本要求来重新确定其有关职能。

第二，在社会主义市场经济体制中，乡镇政府应该加强对本乡本镇经济活动的宏观调控，并弥补市场本身的缺陷，做好市场做不到而社会又必需的一切事情。现代市场经济的实践也同样证明了市场并非万能，市场机制本身也存在着一定的弱点或缺陷，

也有做不到或做不好的事情。比如，市场机制更重视微观经济效益，而相对忽视宏观社会效益，这就容易造成社会经济资源配置的短期、局部行为以及盲目性；再比如，市场容易使人们只关注与自己密切相关的经济活动，而忽视社会急需的公共事业，如国防、教育、基础建设等等。因此，社会主义市场经济体制并不要求完全排除政府的行为，相反，它要求政府在宏观方面更有作为一些。乡镇政府无疑不能忽视这一要求。

可见，在社会主义市场经济体制中，乡镇政府的职能不是要削弱，而是要转换，即在原有政府职能中，凡是市场管得了的事情，政府就不再过问；凡是市场管不好管不了的事情，政府则应加强管理。

二、市场经济体制中乡镇政府的具体职能

按照上述市场经济体制对政府转换职能的基本要求，我国乡镇政府的基本职能将有较大的变动。考虑到乡镇政府是我国国家政府的最基层执行代表机构这一性质，预计乡镇政府职能的变动主要是内容上的，而不是形式上的。而内容上的变动又主要集中在与本地经济活动有关的方面。依此可知，在社会主义市场经济体制中，我国乡镇政府应该具有如下新的基本职能。

（一）执行职能

即执行上级有关权力、执行机关及其职能部门下达的各项法令和任务。

乡镇政府是国家最基层的一级行政管理机关，其首要任务或职能就是服从上级领导，执行上级指令，对上级负责。上级机关的任何一道有效指令、决定或法规，都会对乡镇政府产生作用，都应由乡镇政府加以贯彻执行。因此，执行是乡镇政府的首要职

能。这一点在形式上并不因实行市场经济体制而有所改变。但乡镇政府所要执行的上级指令本身则因为实行市场经济体制而有了内容上的变化，即不能再具有计划经济体制时期的烙印。这也就最终导致了乡镇政府执行职能内容上的变化。比如，国务院为推动农业发展，在市场经济体制下往往会决定变动农产品价格，而在计划经济体制中则往往会规定农作物的播种面积等。所以，同样是国务院下达的关于农业发展的指令，内容已经很不一样了。这是市场经济体制所带来的不同。其结果，乡镇政府的执行职能形式依旧是“执行”，内容则是“市场经济式的”。

乡镇政府的执行职能具体应包括如下方面的内容：

(1)贯彻执行党和国家的路线、方针、政策。党和国家的路线、方针、政策是我国执政党及其所组成的政府治国理国的大政方针，其一经确定，就会影响到社会经济生活的各个方面和各个角落。乡镇政府作为我国基层行政区的执行权力机关，必须认真贯彻执行上述大政方针，保证执政党及其政府的意志得到实现。

(2)贯彻执行国家宪法。宪法是我国的根本大法，是社会意志的集中表现。宪法的执行具有强制性，即任何机构和个人都必须无条件遵照执行。乡镇政府在处理日常工作时，也必须严格按宪法的规定行事，不得违反之。

(3)贯彻执行上级国家行政机关及其职能部门下达的决定、命令和各项任务。下级服从上级是行政组织的一项基本原则。同为国家行政机关，乡镇政府必须创造性地执行其上级县、市、省、国家国务院的各项有效指令，保证把上级交给的任务和事情落到实处。

(4)贯彻执行本级人民代表大会所制定的决议以及所制定批准的本行政区社会经济发展计划、规划和预算。在我国，人民代表大会是最高权力机关，政府则是人民代表大会的执行机构。就乡镇一级而言，乡镇政府就是乡镇人民代表大会的执行权力机关。

因此，乡镇政府必须负责贯彻执行乡镇人民代表大会所作出的各项决议以及所订立的社会经济发展计划等。

（二）经济职能

即乡镇政府具有参与、管理、规划、调控和引导本乡镇经济活动发展的权力、义务和责任。

加强经济建设，促进社会生产力的发展是我国当前一切工作的中心。搞好本乡镇的经济发展和繁荣是乡镇政府最重要的职能，是其所有职能的中心。在计划经济条件下，乡镇政府是靠直接对本乡镇经济活动进行微观层次上的权力干预、行政命令来实现这一职能的。因此乡镇政府实际担负着组织、规划、指挥本乡镇经济活动的职能。

但在实行社会主义市场经济体制条件下，乡镇政府的经济职能将发生很大变化，其具体职责主要包括：

（1）充当国有资产资源的所有者，并以此参与本乡镇的经济活动。在我国经济生活中，目前乃至将来很长一段时间内，都有很大一部分资产资源属国家和全体人民所有。就乡镇而言，主要包括国家在本乡镇投资兴建的企业、公共工程和基础设施以及国土资源等。这些国有资产资源必然要由国家的代表机关——政府来代表行使所有权。因此，代行本乡镇国有资产资源的所有权，保证其保值、增值就是各乡镇政府的重要职责之一。乡镇政府应在政企分开，所有权和经营权分离的前提下，把这部分资产资源的使用经营权下放给企业或其他经济主体，使其自主经营、自负盈亏，成为独立的市场主体法人。乡镇政府所要做的则主要是保证这些资产资源不被滥用和流失，在此基础上，保证国家要有合理的利得和税收。

（2）充当市场经济规划的执行者，通过实施国家颁布的有关法律、法规、制度来规范当地经济活动的主体行为，保证本地经济活动的顺利进行。市场经济是一种规范化有秩序的经济，不是完

全自由放任的无政府主义经济。谁是市场经济的主体、怎样进入与退出市场、怎样竞争与交易、怎样维护各方的正当权益、怎样保护环境等等，都必须有规则制约。不以规矩，无以成方圆。没有比较完善的规章制度，市场经济就无法顺利进行。为规范市场经济下的各项经济活动，国家及其最高政府制定和颁布了许多规则，即各项法律、法规、制度。乡镇政府的职责是保证这些法律、法规、制度在本乡本镇得到切实的遵守和执行。政府及有关职能部门必须秉公执法，既不能自己凌驾于法律之上，又不能执法枉法。一定要保证国家法律、法规、制度的严肃性和公正性。有人形象地把乡镇政府的这一职能内容称为“足球场上的裁判员。”只有当有关规则在市场这个“足球场”上得到严格公正的执行，整个“比赛”才能正常进行并得到合理的结果。

(3)充当本乡镇社会经济发展和布局的宏观规划者，用信号和政策调控市场，再由市场引导经济的微观主体，以实现本乡镇产业结构的合理调整、经济的合理布局以及有远见的经济发展战略。市场经济的一大弱点是容易导致经济活动的盲目性和短见。在市场经济体制下，乡镇政府虽不应再直接对微观经济活动及其主体强加权力干涉，但乡镇政府的确可以通过发出某种市场信号和传递某种政策引导微观经济活动及其主体的行为朝着合理的、有远见的、顾大局的方向发展，从而在保证本乡镇经济健康发展方面有所作为。比如对目前乡镇企业发展中“村村冒烟，分散办厂”的现象，乡镇政府就可以制定合理的政策并由市场传导出加以布局 and 选项方面的合理引导。

总之，建立社会主义市场经济体制并不要求乡镇政府对本地经济活动放手不管，而是要求乡镇政府放开微观，管好宏观，促进本乡镇经济的顺利健康发展。

(三)公共职能

即乡镇政府应该办好市场经济无能为力、微观经济主体和微

观社会主体（公民及其组织）无力或无意承办而本地社会经济发展又确实需要的各项共同事业，为本地社会经济的发展创造良好的外部硬环境。属于这一职能范围的具体职责包括：

（1）责成有关职能部门，调动人力、物力、财力，筹划、组织和实施有关公共基础设施的建设，比如道路、电讯、水利工程、学校和农田基本建设等。在我国各乡镇，这些基础设施的建设任务很大，而分散的社会群体和经济主体出于利益的考虑或出于投资方面的考虑又不愿或无力承担这方面的工作。这就需要乡镇政府来组织和主持这些公益建设项目。

（2）责成有关职能部门负责组织和推动有关社会公益事业的发展，并从财政上加以保证。这方面主要包括乡镇文教、卫生、科技推广和其它社会福利事业（敬老院、福利院等）。这些都是市场经济机制办不好的事情，应由乡镇政府及其有关机构负责统筹创办。

（3）乡镇政府还应该积极建立和健全农村新的社会保障体系，搞好扶贫、养老养孤养残等工作，并适时地建立起农村卫生保健保险、人寿保险等方面的软硬件系统，以保证社会的共同发展和富裕。

（4）搞好农村计划生育工作和精神文明建设。

（四）服务职能

即在市场经济体制中，乡镇政府应该向农民群众和经济组织提供产前、产后、产中服务和其他有关物质文化生活的服务。

乡镇政府的各项工作实质上都包含着为人民服务的根本宗旨。因此，服务是乡镇政府的一项永恒和重要的职能。在市场经济条件下，乡镇政府的此一职能不仅不应削弱，而是越来越重要而应该予以加强。乡镇政府不应借口农村群众的生产生活享有越来越大的天赋自主权而就放松了对这一职能的执行。事实上，农村生产生活越独立越分散的，就越需要来自政府的及时服务。市场是

广大而复杂的，而单个农村公民或企业则是渺小而专业化的。没有政府的有效服务，公民和企业就难以适应市场，求得稳定的生存和发展。

乡镇政府的服务职能在市场经济条件下应主要包括下列内容：

(1)为农民群众和经济组织的生产生活提供信息服务。即要及时搜集、发布有关市场供求预测、变化的信息，指导农村的生产生活活动。

(2)为农民及其经济组织提供科技服务。即要及时网罗先进适用的科学技术成果，并采取有效形式，如广播、夜校，推广给广大农民群众和企业，使他们能及时应用这些成果，如良种、化肥、农药和其他适用技术，促进生产的发展和生活的改善。

(3)为农民及其经济组织提供人才服务。即一方面要为当地企业的发展寻找和网罗有关人才，为这些人才发挥作用创造条件；另一方面还要积极组织各种职业培训办法为当地经济发展、社会进步培养人才，提高当地人民群众的科技文化素质。

(4)逐步建立和健全农村社会化服务体系。即要把前述各项服务体系化，从机构、人员、制度和措施等方面加以全面保证，以便为当地农村生产生活提供系统的经常的服务。这是乡镇政府服务职能的一个重要的需要不断加强的方面。

(五) 督察职能

即乡镇政府在贯彻执行上级法令的同时，还要监督检查本乡镇各组织各部门在贯彻执行有关法令方面的情况，以确保落实。为此，乡镇政府应强化监督机制，加强信访、督办、群众举报等工作，建立和健全督监网络。乡镇政府的督察职能主要包括下列内容：

(1)督察本乡镇各类经济组织和个体工商业者、私营企业坚持社会主义方向，遵守国家政策、法律、法规，依法经营，正当竞

争，及时纳税；

(2)督察本乡镇有关部门落实上级交办的有关任务以及本乡镇政务实施情况。比如工商税务和银行等部门，虽不隶属本乡镇领导，但乡镇政府有权督察其工作开展情况；

(3)督察本乡镇行政机关依法行政，秉公办事，为政清廉，加强自身监督，杜绝执法枉法犯罪行为。

(六)治安职能

即乡镇政府要履行人民民主专政、维护社会治安的职能，为本乡镇社会经济的发展创造良好的外部软环境。为此，乡镇政府要重视和发挥乡镇公安、司法行政职能作用，搞好社会治安的综合治理。其具体任务包括：

(1)依法保障国家、集体的利益和公民的一切合法权力、利益，尤其是严厉打击危害国家财产和安全的犯罪活动；

(2)依法严厉打击各种破坏社会安定团结和正常秩序的刑事犯罪活动，坚决取缔一切非法组织和犯罪团伙。

(3)开展法制宣传教育，加强对农村青少年的教育，建立健全群众性的治安保卫组织。

(4)搞好村民委员会的建设，采取有力措施及时调解群众间的矛盾，把各种不安定因素消除在萌芽状态之中。

以上是乡镇政府在新形势下的主要职能。它们彼此不是孤立的，而是相互联系、相互作用的，共同构成了乡镇政府的总体行政管理功能。其核心是：按照市场经济体制的要求，加强对当地社会经济发展的宏观调控。

三、在转换职能过程中 需注意的几个问题

目前，我国城乡正处在从中央计划经济中的政府职能向社会