

● 乡镇经济管理教材

乡镇 经济规划 概论

湖南科学技术出版社

乡镇经济管理教材

乡镇 经济规划 概论

036536

主 编 吕海潮
编 者 邓立佳
张建平
姚 漠
吕海潮
张建平
陈湘舸

湖南科学技术出版社

乡镇经济管理教材
乡镇经济规划概论

吕海潮等主编
责任编辑：龙国平

*

湖南科学技术出版社出版
(长沙市展览馆路3号)
湖南省新华书店发行
湖南省平江县印刷厂印刷

*

1987年1月第1版 1987年7月第2次印刷
开本：787×1092毫米 1/32 印张：9 字数：204,000
印数：12,801—27,900

ISBN7—5357—0011—X/F·4

统一书号：4204·26 定价：1.70元

湘目 87—30

前 言

乡镇经济，是我国国民经济结构中的一个重要层次。发展乡镇经济，对于加快社会主义建设步伐，具有十分重要的意义。最近，党中央、国务院发出通知，要求把乡镇基层政权建设成为密切联系群众、全心全意为人民服务，能够有效地领导和管理本行政区域的政治、经济、文化和各项事务的有活力、有权威、高效能的一级政权；要求尽快把乡一级财政建立起来，发展商品经济，广辟财源，加速乡镇建设；要求分期分批培训乡镇干部，组织他们学习马克思主义基本理论、法律知识、科学技术和现代管理知识，学习党在农村的改革和发展经济的各项政策。为了建设一支适应乡镇经济发展的科学管理队伍，还要培训乡镇企业管理干部，使他们懂得乡镇企业经营管理方面的基本知识，以提高业务素质。

为此，在中共湖南省委干部教育工作领导小组的领导下，由省委组织部、省委党校、省乡镇企业局和湖南科学技术出版社通力合作，组织党校和高等院校的有关专家、学者，编写了一套乡镇经济管理教材，共十四种，计有：《乡镇经济学教程》，《乡镇经济法概论》，《乡镇企业会计》，《乡镇经济规划概论》，《乡镇企业经营管理理论与实践》，《乡镇企业技术经济分析》，《乡镇经济统计学》，《乡镇企业商品经营管理学》，《乡镇财政税

收与金融》，《乡镇外贸知识》，《乡镇企业市场学》，《管理心理学》，《经济管理概论》和《行政管理学》。这套教材既可作为各地乡镇经济管理专业的培训教材，也可供乡镇干部短期培训和乡镇企业管理人员自学用。

在撰写和编审过程中，我们坚持理论联系实际的原则，力求适应学员的基础和要求，科学地、系统地阐述各门学科规律和特点，努力做到科学性、系统性和专业性、针对性相结合，尽可能地使学员能较全面地掌握乡镇经济和乡镇企业经营管理的理论、方法及相关的业务基础知识，运用现代管理知识分析和解决乡镇经济建设中的实际问题。

乡镇经济管理是一门新兴学科，其理论的成熟和完善有待于乡镇经济发展实践的进一步展开；加之我们水平有限，这套教材的缺点在所难免，愿广大读者和学术界同仁勿吝珠玉，给予指正。

湖南省《乡镇经济管理教材》编审委员会

一九八六年十月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 《乡镇经济规划概论》的基本内容	1
第二节 搞好乡镇经济规划的必要性	5
第三节 乡镇经济规划的任务、依据和原则	10
第四节 乡镇经济规划的目标和指标体系	14
第二章 乡镇经济规划的程序和方法	19
第一节 乡镇经济规划的预测及其方法	19
第二节 乡镇经济规划的决策及其方法	29
第三章 乡镇经济规划的程序和方法 (下)	48
第三节 乡镇经济规划的编制及其方法	48
第四节 乡镇经济规划的实施和监督反馈	58
第四章 乡镇总体规划 (上)	67
第一节 乡镇总体规划的基本内容	67
第二节 乡镇发展规划	69
第五章 乡镇总体规划 (下)	84
第三节 乡镇布局规划	84
第四节 乡镇工程规划	91
第五节 乡镇总体规划图纸的编制和说明书的编写	101
第六章 乡镇农业规划	110
第一节 乡镇农业生产规划	110

第二节	乡镇农业生产结构调整规划	117
第三节	乡镇主要农业自然资源开发利用规划	125
第四节	乡镇农业现代化规划	131
第七章	乡镇工业发展规划	140
第一节	乡镇工业规划期内的生产目标	140
第二节	乡镇工业结构调整规划	148
第三节	乡镇工业基本建设和技术改造规划	155
第四节	乡镇工业污染防治规划	161
第八章	乡镇商业规划	166
第一节	乡镇商品流转规划	167
第二节	乡镇商业结构规划	175
第三节	乡镇商业网点分布规划	180
第九章	乡镇服务业规划	187
第一节	乡镇服务业的内容及其规划的意义	187
第二节	乡镇服务业目标的确定	189
第三节	乡镇服务业行业结构规划	193
第四节	乡镇服务业网点分布规划	197
第五节	乡镇旅游业规划	200
第十章	乡镇交通运输、邮电通讯业规划	208
第一节	乡镇交通运输业规划	208
第二节	乡镇邮电通讯业规划	223
第十一章	乡镇人口和劳动力规划	229
第一节	乡镇人口规划	229
第二节	乡镇劳动力规划	241
第十二章	乡镇教科卫体文事业规划	254
第一节	乡镇教育事业规划	254
第二节	乡镇科学技术事业规划	264
第三节	乡镇卫生事业规划	267
第四节	乡镇文化体育事业规划	274

第一章

绪 论

《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划1986—1990》指出：“七五”期间，要着重抓好“完善村镇规划”，要“以建设和发展集镇为重点，带动全国村镇的建设发展”。为了帮助从事乡镇经济工作的同志做好乡镇经济规划工作，促进乡镇经济的发展和繁荣，本教材将围绕乡镇经济规划问题，就规划的程序、方法和内容等基本知识作一些概括论述和介绍。

本章介绍乡镇经济规划的概念，阐明做好乡镇经济规划工作的意义，分析乡镇经济规划的任务、依据和原则，为进一步学习乡镇经济规划的程序、方法和内容奠定初步的基础。

第一节 乡镇经济规划概论的基本内容

乡镇经济规划概论以研究乡镇经济规划作为自己的基本内容。它以马克思主义政治经济学和乡镇经济学的基本原理为指导，结合我国国情和乡镇的实际，具体研究乡镇经济规划的理论问题和实际问题。

一、乡镇经济规划的概念

所谓规划，就是通过人们能动的认识和协调，将某一事物

的运动纳入有目的、有秩序、有规律活动的一种手段。

这里所讲的乡镇，是指以镇为主体，与周围乡村（称之为乡脚）密切结合在一起的社会经济实体。所谓乡镇经济，指的是乡镇这个社会经济实体区域内各种经济活动的总称。它是一种区域性经济，是由各种相互依存、相互制约而又各具特定功能的因素形成的一个系统。这个系统一般包括人、财、物、信息等要素。乡镇经济规划就是把这些因素合理地组织好，使乡镇经济活动纳入有目的、有秩序、有规律的活动轨道。它是对乡镇区域内的各种经济活动有意识地做出一定时期内的相对调整和计划安排，是对乡镇各种经济活动的综合部署，是建设乡镇和管理乡镇的依据。

乡镇经济规划按其内容和层次，可以分为总体规划和部门规划。总体规划的主要内容是：确定乡镇的性质、发展方向和规模；安排乡镇用地的功能分区和各项建设布局；选定规划定额指标，制定实施规划的步骤和措施。部门规划包括乡镇农业、工业、商业、服务业、交通运输及邮电通讯业、科学技术、文化、教育、体育、卫生、人口和劳动力等企、事业及社会发展规划。

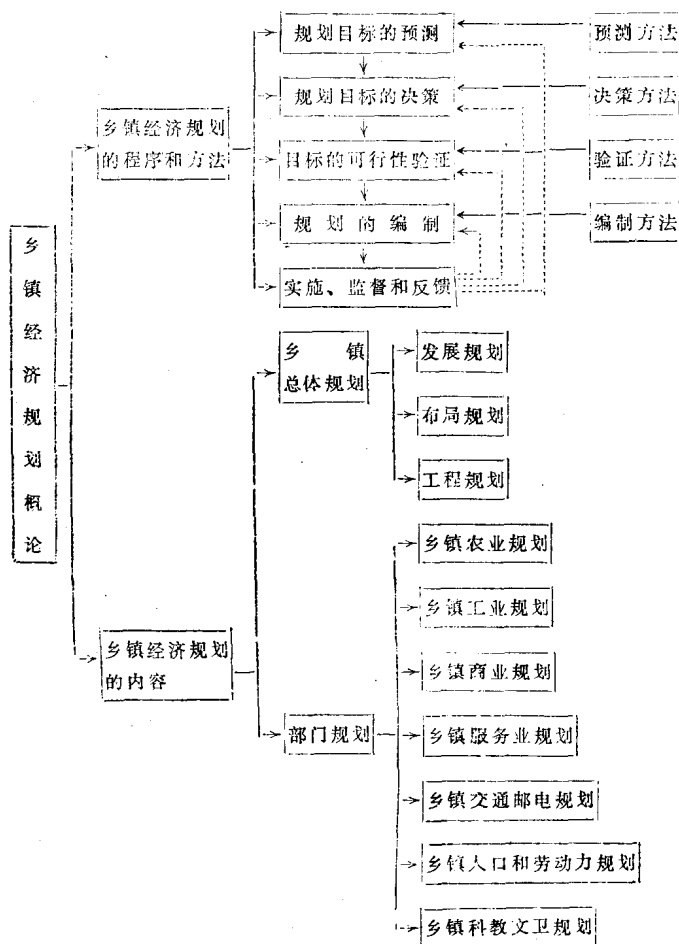
我们通常所讲的乡镇规划，主要指的是乡镇总体规划（包括乡镇建设规划），不包括乡镇部门规划。这里所研究的是乡镇经济规划，除了对乡镇总体规划进行系统研究外，还对乡镇部门规划进行具体的分析。

乡镇经济规划按其区域结构体系，包括下列对象：

- 第一，县城及乡脚；
- 第二，建制镇及乡脚；
- 第三，区、乡政府所在地的农村集镇；
- 第四，集市贸易较为发达的村镇。

二、乡镇经济规划概论的基本内容

乡镇经济规划概论是研究如何作好乡镇经济规划的。它的主要课题是：运用马列主义、毛泽东思想的基本原理，结合我国国情和乡镇经济发展的实际，遵循客观规律，对乡镇的经济



建设和社会发展进行科学规划，走出一条具有中国特色的社会主义乡镇建设的新路子。其基本内容包括两大部分：

第一，乡镇经济规划的程序和方法部分，主要论述规划的程序，同时介绍几种规划常用的方法；

第二，乡镇经济规划的内容部分，主要按乡镇经济和社会发展各部门分类，对乡镇经济规划的具体内容进行分析。

其基本内容可用上面的示意图表示：

三、乡镇经济规划的特点

要做好乡镇经济规划工作，必须认识和掌握规划的特点。主要有以下几个特点：

（一）综合性

乡镇是一个复杂的由多种因素组成的综合性的社会经济实体，上与城市、下与农村有着千丝万缕的联系。乡镇的经济活动包括国民经济的各个部门；乡镇的经济建设和社会发展涉及到经济、政治、艺术各个方面，涉及到生产力、生产关系和上层建筑各个领域，既受社会经济规律的制约，又受自然规律的影响。因此，乡镇经济规划工作是一项综合性很强的工作。要搞好乡镇经济规划，必须运用综合的、全局的观点，分析研究并正确处理乡镇经济活动诸因素之间的关系，合理解决它们的矛盾，编制出一个科学的、协调的、具有良好社会经济效益的规划方案。

（二）区域性，亦称地方性

乡镇经济是一种区域性经济。每个乡镇都各具特有的地理环境、建设条件、历史沿革以及经济结构。因此，做乡镇经济规划，必须突出这种区域性的特点，要按照乡镇自身的条件和特点，因地制宜，合理规划乡镇的发展和布局，切忌一刀切，

这样才能编制出一个既能满足国民经济发展需要，又合乎乡镇实际的具有自身特色的规划方案。

（三）预见性

规划是主观对客观的反映，是对未来发展的预料、估计、分析、判断和决策，应具有预见性。科学的乡镇经济规划是乡镇经济建设、社会发展的蓝图和依据。这就要求乡镇经济规划必须既从现实出发，又有科学的预见性，既要高瞻远瞩，又要深入研究影响乡镇经济建设和社会发展的各种因素的发展变化，特别要充分估计技术进步所引起的发展变化，使乡镇经济规划具有一定的弹性，留有一定的余地，以保证乡镇经济规划的连续性和完整性。

（四）政策性

乡镇经济建设和社会发展是国民经济建设和社会发展的的重要组成部分，涉及到国民经济各个部门。党和国家在一定时期内的总路线，特别是关于发展乡镇经济的方针和政策，对乡镇经济建设和社会发展具有重大的指导意义。乡镇经济规划必须在党和国家的路线、方针、政策指导下进行。乡镇经济规划工作者必须认真学习和领会党和国家的路线、方针和政策，并在规划工作中努力加以实践和体现。

036536

第二节 搞好乡镇经济规划的必要性

研究乡镇经济规划是近几年内出现的新课题，这个新课题是随着我国经济体制改革，特别是农村经济改革的实践而提出来的。人们在改革的实践过程中，越来越认识到乡镇经济在我国社会主义经济中的重要地位和作用，也越来越认识到搞好乡镇经济规划的必要性。

一、乡镇经济的重要地位和作用，客观上要求搞好乡镇经济规划

十一届三中全会以来，农村的经济状况发生了巨大变化，经济改革取得了伟大成就，其中一项最伟大的成果就是使我国农村商品经济得到了飞跃发展。而农村商品经济的发展又极大地促进了我国乡镇经济的复苏和发展。在短短几年间，成千上万个乡镇接踵复苏，古老乡镇日新月异，新兴乡镇拔地而起，乡镇经济呈现一派兴旺景象。实践证明：作为商品生产的直接产物的乡镇，又是推动商品生产发展的强大动力。既然乡镇经济在我国社会主义经济中的地位和作用越来越重要，那末科学地制定乡镇经济规划，使乡镇经济的重要作用充分发挥出来，以促进整个社会主义经济的发展，就成为当务之急了。

第一，搞好乡镇经济规划，使乡镇真正成为城乡联系的纽带。

乡镇，介于城乡之间，它上通城市，下联乡村，是城乡经济联系的纽带。在社会主义经济中，城市经济与乡村经济有着广泛而复杂的联系，乡镇则处在这种联系的联结点上。乡村需要城市的物质文明，需要城市的信息，也需要城市的精神文明，而乡镇就是城市带动乡村的前沿阵地。城市的物质文明和精神文明就是通过乡镇辐射到农村，从而促进乡村的现代化的。城市需要乡村的粮食、农副产品和原材料，需要乡村这个广阔的市场。而这种需要也要通过乡镇才能得到满足。可见，乡镇在城乡经济的广泛联系中处于举足轻重的地位。这种地位要求我们科学地制定乡镇经济规划，把乡镇建设好，管理好，使乡镇真正成为城乡经济联系的纽带，以促进城、镇、乡经济的同步发展。

第二，搞好乡镇经济规划，使乡镇真正成为乡村商品生产

和交换的中心。

乡镇不仅是城乡经济联系的纽带，同时又是乡村商品生产和商品交换的中心。作为乡村商品生产的中心，乡镇可以集中一部分工业，促进乡村内部的分工分业，带动乡村产业结构的调整；可以集中一部分商业、服务业和公共服务设施，为农业从自然经济向商品经济转化，从传统农业向现代化农业转化提供前提。可见，只有把乡镇经济规划编制好，使乡镇的工业、商业及其他各项企、事业有计划按比例地发展，才能使乡镇真正成为乡村商品生产的中心。

乡镇作为乡村商品交换的中心，起着双重的作用。一方面它沟通城乡，组织农副产品进城和接纳工业品下乡；另一方面它又要组织乡镇区域内农副产品和乡镇企业产品的交换。这些复杂的商品交换活动需要有一个科学的规划来指导。

第三，搞好乡镇经济规划，使乡镇能容纳大量农村剩余劳动力。

我国有10亿人口，其中8亿是农民。这是进行现代化建设的主力军。但如果8亿农民搞饭吃的局面不改变，现代化将只是纸上谈兵。这就涉及到一个人口大转移的战略问题。世界经济发展的历史说明，任何一个国家的现代化都有一个人口大转移问题。这是因为：现代化的进展将极大地提高社会生产力，也极大地提高农业生产力，从而造成农业劳动力和乡村人口的大量过剩。这些过剩的农业劳动力必然向其他产业转移，过剩的乡村人口必然向城镇转移。在我国，近几年来农村商品经济的发展，已经造成了大量农村剩余劳动力。据估计，到本世纪末，我国将有2亿农民离开土地。如果2亿农民全部涌进城市。起码要兴建200个百万人口的城市，这是难以想象，也是不可能实现的。如果让2亿农民长期滞留乡村，那又意味着贫困的继续。唯

一可行的只有向乡镇进军，在乡镇消化。我国乡镇容纳劳动力和人口的潜力极大。我国现有建制镇2,000余个，平均每个镇的人口不到2万；非建制镇约5万余个，规模更小，一般只有1,000人左右。这种情况表明，我国乡镇大有发展余地，能吸收容纳大量农业剩余劳动力和人口。如果把每个乡镇的规模扩大1倍，即可容纳2亿农村剩余人口。但是，乡镇规模的扩大，是乡镇经济发展的结果，同时，2亿农民涌入乡镇，是极其复杂的事情。如这些剩余劳动力转移到乡镇的哪些部门？怎样把他们训练成与之相适应的合格劳动者？以及这些劳动者及其家属的生活如何安排等等。这些，都需要一个科学的规划方案，既要有长期规划，又要有近期安排，使农村剩余劳动力在乡镇这块新天地里，充分发挥自己的聪明才智，为现代化事业做出贡献。

总之，由于乡镇在现代化进程中的地位和作用越来越重要，因而搞好乡镇经济规划也越来越必要。从长远来看，乡镇经济的发展是消灭城乡差别的必由之路。消灭城乡差别，实现乡村城镇化是我们共产党人人为之奋斗的目标。消灭城乡差别，不是把城市降下来，向低水平看齐，而是把乡村搞上去，使城乡同步发展，其主要途径就是要大力发展和建设乡镇。在消灭城乡差别的历史进程中，更需要有一个科学的乡镇经济规划来指导。

二、乡镇经济的内在属性，客观上要求搞好乡镇规划

我国的社会主义经济是建立在生产资料公有制基础上的有计划的商品经济，乡镇经济是这种有计划的商品经济的重要组成部分，它具有计划性和商品性两重内在属性，是计划性和商品性的统一。这就要求乡镇经济必须在计划的指导下发展。规划是一种比较长期的计划。制定乡镇经济规划的意义就在于把乡镇经济纳入有计划的商品经济发展的轨道。从我国乡镇经济

发展的现状看，全民所有制经济所占比重不大，主体是集体所有制形式的乡镇企业；个体劳动者所有制经济也占有一定比例，并且呈上升趋势。在这种形势下，更要强调计划的指导作用，强调自觉地运用价值规律，制定出一个合符实际的科学的乡镇经济规划，把乡镇经济的发展引导到有目的、有秩序、有规律的运动轨道上来。对于集体所有制形式的乡镇企业来说，乡镇经济规划是一种指导性计划，它规定了乡镇企业的发展方向和规模；对个体劳动者所有制经济来说，乡镇经济规划规定了市场调节的范围，并充分运用经济杠杆的作用，引导个体经济朝着有利于国计民生的方向发展。只有这样，才能避免乡镇经济出现无政府状况，避免造成社会劳动的巨大浪费，使乡镇经济的发展获得最佳社会效益，把乡镇经济的发展速度建立在实实在在的基础上，实现持续稳定的高速度发展。

三、乡镇经济自身的发展，客观上要求搞好乡镇经济规划

早在50年代，我国就对乡镇经济的发展提出过总的规划设想。这些设想的原则是：要发展中心城市与农村新镇，走城乡结合、亦工亦农的道路。60年代，毛泽东同志也提出要多搞乡镇的正确主张。但是，由于对乡镇经济在国民经济中的地位和作用缺乏科学的认识，加上一套“左”的政策，使这些设想和主张没有实现，使刚刚起步的乡镇规划工作基本上没有付诸实施，使乡镇经济造成了萎缩并濒于破落的局面。十一届三中全会以后，乡镇经济迅速复苏并发展起来，这就给乡镇经济规划提出了新的要求。前面已经讲过，乡镇经济是由人、财、物、信息等多种因素构成的一个系统，怎样把这些因素组织好，使它们发挥出最佳效能，这就需要有一个科学规划。乡镇经济又是由各个经济部门所组成，有一个比较复杂的经济结构，怎样合理配

置和调整经济结构，使之适合乡镇经济的发展，这也需要一个科学规划。乡镇作为农村商品经济的中心，要求合理规划出农副产品的集散和流向；乡镇面向农村，服务农村，要求对乡镇的供销、储藏、加工、信息、科学技术等各项服务工作进行规划；为适应农村商品经济发展的需要，要改造一大批旧乡镇和兴建一批新乡镇，更需要统筹安排，全面规划；乡镇居民收入增加，要求享受城市的现代文明，也有一个统筹规划的问题。总之，乡镇经济的各个方面和乡镇经济活动的各个环节，都需要进行科学规划。乡镇经济规划直接影响乡镇的生产和生活，制约着乡镇经济的发展方向、速度和规模。乡镇经济的自身发展，客观上要求搞好乡镇经济规划。同时，乡镇经济规划与国家的方针政策、国民经济计划和社会发展长远目标密切相关，它把乡镇经济与整个国民经济融合在一起。可见，乡镇经济规划不但是保证乡镇经济发展和繁荣的基本条件，而且会影响整个社会的文明和国民经济的繁荣。

总之，搞好乡镇经济规划，不但必要，而且有深远意义。

第三节 乡镇经济规划的任务、依据和原则

要搞好乡镇经济规划，首先要明确乡镇经济规划的任务、依据和原则。

一、乡镇经济规划的任务

乡镇经济规划的任务，就是指乡镇经济有计划发展所要实现的任务。乡镇经济规划是建设乡镇和管理乡镇的依据，其基本任务是：

研究确定乡镇的性质、发展方向和发展规模，合理组织乡