

中国县市区域干部培训丛书

中国乡镇经济 发展创新

编委主任	王珏	
主 编	邱志忠	
副 主 编	唐 瑾	杨万龙
	方明成	郭绍清



海 潮 出 版 社

中国乡镇经济 发展创新

编委主任 王 珏

主 编 邱志忠

副 主 编 唐 瑾 杨万龙

方明成 郭绍清

海潮出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国乡镇经济发展创新/邱志忠主编. —北京:海潮出版社,
2000

ISBN 7-80151-406-8

I. 中… II. 邱… III. 中国-乡镇经济-创新
IV. A849

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 58056 号

中国乡镇经济发展创新

邱志忠 主编

☆

海潮出版社出版发行

(北京市西三环中路 19 号 邮政编码:100841)

湖南长沙气象印刷厂印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:8.625 字数:224 千字

2000 年 12 月第 1 版 2000 年 12 月第 1 次印刷

印数:1~4000 册

ISBN 7-80151-406-8/D·34

定价:18.00 元

编委会名单

- | | | |
|-----|-----|-------------------------------------|
| 主 任 | 王 珏 | 中共中央党校经济学教研部原主任、教授、博士生导师、著名经济学家 |
| 副主任 | 邱志忠 | 中共湖南省委党校经济社会发展研究所教授 湖南新世纪经济专家咨询中心主任 |
| | 高 靖 | 中共内蒙古自治区区委党校科社部主任、教授 |
| 委 员 | 丁继雄 | 中共攸县县委党校副校长 |
| | 解永祥 | 中共沾化县委党校常务副校长 |
| | 李 进 | 中共澧县县委党校副校长 |
| | 周友兴 | 中共洞口县委党校副校长 |
| | 杨灿文 | 中共江津市委党校常务副校长 |
| | 杨万龙 | 中共石门县委党校校长 |
| | 易 勇 | 中共宁乡县委党校副校长 |
| | 方明成 | 中共遂宁市市中区区委党校校长 |

参编单位

(按编写章序排名)

中共湖南省委党校经济社会发展研究所
中共攸县县委党校
中共沾化县县委党校
中共澧县县委党校
中共洞口县委党校
中共江津市委党校
中共石门县委党校
中共宁乡县委党校
中共遂宁市市中区区委党校
湖南新世纪经济专家咨询中心

作者名单及分工

- 绪 论 邱志忠
第一章 丁国华 胡月兰
第二章 李振东
第三章 尹启光 潘洲洋
第四章 陈能德 肖谋解
第五章 史秀东
第六章 郑学刚 刘 俊
第七章 聂兴洲
第八章 高明华
第九章 李 进
第十章 伍法明 杨其炎
第十一章 罗建业
第十二章 朱水平
第十三章 吴志林
第十四章 唐 瑾
第十五章 陈文娟
第十六章 易 勇

前 言

《中共中央关于面向 21 世纪加强和改进党校工作的决定》指出：“县级党校，则主要是加强对乡、村基层干部的理想信念教育、党性党风党纪教育、群众路线教育和政策法规教育。”为了深入贯彻落实《决定》精神，提高广大县市区域干部素质，促进县市区域经济社会发展，我们根据地市、县市区党校培训、轮训干部的需要，组织全国一些专家、教授、领导干部和党校教师，编写一套培训县市区干部的丛书。这套丛书以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，以我国的法律、法规和党的方针、政策为依据，从培训对象的实际出发，努力反映新世纪新情况、新特点、新要求，总结实际工作新经验，跟踪理论研究新动向，适合地市、县市区党校、企业党校组织干部学习用书。这套书现已出版了《中国县域经济创新》、《县级财政走出困境对策研究》、《高举伟大旗帜 推进改革发展》、《中国乡镇经济发展创新》四本，《中国村干部读本》正在筹办之中。

本书《中国乡镇经济发展创新》是根据《中共中央关于面向 21 世纪加强和改进党校工作的决定》和《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》而编写的一部教材，全书共 16 章。此书由中共中央党校教授、我国著名经济学家王珏作指导，由中共湖南省委党

校经济社会发展研究所、湖南新世纪经济专家咨询中心牵头，先由主编提出写作思路，在广泛听取县市区党校意见，并进行几次修改的基础上确定《写作提纲》，再由湖南省、四川省、山东省、重庆市等 10 省市 10 余所党校分工写出初稿，最后由主编和第一副主编修改、统稿、定稿，中国县市区域干部培训丛书编委会部分编委审稿，中国人民解放军海军所属海潮出版社出版。此书理论性、针对性、实用性强，适合作地市、县市区党校培训乡镇干部教材和乡镇干部自读书籍。

中国县市区域干部培训丛书编委会

目 录

绪 论 乡镇经济发展创新.....	(1)
第一节 乡村、集镇与乡镇经济.....	(1)
第二节 乡镇经济在我国经济社会中的地位和作用.....	(7)
第三节 中国乡镇经济的创新战略	(10)
第一章 乡镇经济管理体制改革	(17)
第一节 乡镇经济管理的意义、任务和原则	(17)
第二节 乡镇政府管理经济的职能与手段	(22)
第三节 乡镇经济管理机构改革	(25)
第四节 乡镇经济几种管理体制的创新	(26)
第二章 乡镇经济规划和发展战略	(37)
第一节 乡镇经济规划	(37)
第二节 乡镇经济发展战略	(45)
第三节 乡镇经济规划及发展战略的组织实施	(51)
第三章 乡镇经济发展环境优化	(54)
第一节 乡镇经济环境系统	(54)
第二节 优化环境对乡镇经济发展的意义	(60)
第三节 优化乡镇经济发展环境的途径	(62)
第四章 乡镇市场开拓与营销	(68)
第一节 乡镇市场	(68)
第二节 乡镇市场开拓	(70)
第三节 乡镇市场营销	(75)
第五章 乡镇主导产业选择与培育	(81)
第一节 乡镇产业结构调整	(81)

第二节	主导产业在乡镇经济发展中的重要作用	(84)
第三节	主导产业的选择、培育、转换与升级	(86)
第四节	大力发展工业及与农相关主导产业	(93)
第六章	乡镇企业发展与创新	(96)
第一节	乡镇企业发展及其地位和作用	(96)
第二节	乡镇企业发展的隐忧及特点	(98)
第三节	我国乡镇企业发展与创新思路	(102)
第七章	乡镇农业产业化经营	(112)
第一节	农业产业化及其经营	(112)
第二节	农业产业化经营的重大意义	(116)
第三节	农业产业化的发展与创新	(118)
第八章	乡镇民营经济发展与创新	(127)
第一节	乡镇民营经济的含义、特征和重大意义	(127)
第二节	乡镇民营经济发展现状	(130)
第三节	加快乡镇民营经济发展的对策	(132)
第九章	乡镇小城镇建设	(138)
第一节	小城镇建设是带动农村经济和社会发展的战略	(138)
第二节	乡镇小城镇建设的原则、目标、规划	(143)
第三节	乡镇小城镇建设创新	(147)
第十章	乡镇基本建设	(164)
第一节	乡镇基本建设概述	(164)
第二节	乡镇农业基本建设	(167)
第三节	乡镇工业基本建设	(170)
第四节	乡镇公共设施建设	(174)
第十一章	乡镇服务体系的完善	(180)
第一节	乡镇服务组织	(180)
第二节	乡镇经济信息服务	(185)

第三节	乡镇金融服务·····	(187)
第四节	乡镇社会保障制度·····	(189)
第十二章	乡镇投融资体制改革·····	(196)
第一节	投资概述·····	(196)
第二节	乡镇融资机制改革·····	(198)
第三节	乡镇投资体制改革·····	(199)
第四节	启动民间资本·····	(201)
第十三章	乡镇财政税收改革·····	(204)
第一节	乡镇财政税收基本理论·····	(204)
第二节	乡镇财政税收体制改革·····	(208)
第三节	乡镇财政税收建设·····	(212)
第十四章	乡镇土地制度改革·····	(219)
第一节	乡镇土地制度及其变迁·····	(219)
第二节	现行乡镇土地制度面临的困境·····	(223)
第三节	乡镇土地制度改革的基本趋向·····	(227)
第四节	乡镇土地制度改革的模式与政策选择·····	(230)
第十五章	乡镇可持续发展战略·····	(235)
第一节	乡镇实施可持续发展战略势在必行·····	(235)
第二节	乡镇可持续发展战略思想转变·····	(238)
第三节	乡镇可持续发展的战略举措·····	(240)
第四节	乡镇环境开发的举措·····	(243)
第十六章	乡镇领导班子建设·····	(248)
第一节	乡镇领导班子建设的重要性·····	(248)
第二节	乡镇领导班子的主要任务·····	(250)
第三节	加强乡镇领导班子建设的举措·····	(255)

绪论：乡镇经济发展创新

第一节 乡村、集镇与乡镇经济

一、乡村

乡村是在长期社会发展过程中形成的社会经济区域。它是在特定区域内的经济、社会、环境的总和，是社会分工和商品交换发展到一定阶段的产物。乡村的层次结构为：自然居落——村。传统乡村最显著的特点：一是农业性。农业是乡村的传统产业，农业生产是乡村主要经济活动之一，农业收入是农民的一项重要收入。二是分散性。不论是居住，还是生产、生活，都在地域上分散进行。

随着社会生产力的进步，乡村在不断地发展、变化。从人类社会出现至今，乡村的形成和发展是一个由低级阶段向高级阶段演变的过程。乡村发展的历史大致经历了四个阶段：原始村落阶段、古代乡村阶段、近代乡村阶段、现代乡村阶段。

原始村落。到原始社会中期，原始农业才开始形成，原始人学会了利用动植物的生理机能来生产生活资料和生产资料，如栽种植物和饲养牲畜等。原始农业的发展，是人类发展史上的一次重大进步，它不仅使人类生活有了比较可靠的食物保障，而且为原始人的定居生活创造了条件。由于农业生产、自我保护的需要，原始人有选择地居住，原始人的这种意向定居、聚居行为，导致形成原始村落。当时的原始村落还不是本质意义上的乡村，它只是乡村发展的前奏与序曲。

古代乡村。在原始社会末期，手工业逐渐从农业中分离出来，推动了商品交换的发展，引起城市与乡村的分离。手工业从业者不断集中，商品交换频繁聚集，这些集中点和聚集点形成了早期的城市，而从事农牧业生产和农民居住的地域，则成为本质意义上的乡村。

近代乡村。资本主义产业革命后，机器代替了手工工具。资本主义生产方式“撕断了农业和手工业的原始的家庭纽带”，完成了农业和手工业的最后分离，导致了城市和乡村的彻底分离。马克思曾经精辟地指出：“现代的历史是乡村城市化，而不象在古代那样，是城市乡村化。”^① 资本、技术、交换和人口在城市高度集中，乡村则单纯地从事农业生产。城市的高度繁荣、乡村的高度凋敝，导致城乡两极化趋势日益明显。

现代乡村。马克思曾经概括地指出：“一种新的更高级地综合，即农业和工业在它们对立发展的形式的基础上的联合，创造了物质前提。”^② 这种综合是工业现代化、农业现代化、科学技术现代化和城乡居民物质文化生活方式现代化的综合。随着现代工业的多样化、专业化和小型化，工业布局由集中趋向分散，工业开始向农村转移，工业分散融入乡村，这样乡村开始进入现代化发展阶段——乡村工业化、乡村农业现代化、科学技术现代化和生活方式现代化，城乡差别逐步缩小，最终实现城乡“融合”一体化发展。

我国是一个发展中的社会主义国家。目前，我国乡村发展正处于近代乡村与现代乡村这两个阶段之间。随着改革开放的不断深入和经济社会发展水平的提高，乡村的发展也呈提升之势，工业、商业、运输业、建筑业、服务业在乡村的发展，农业产值所占比重逐年下降，农业与工业的重新结合开始起步，但农业仍然是乡村的主导产业，农业收入仍是农民的重要生活来源。我国的乡村发展极不

① 《马克思恩格斯全集》第46卷（上），第480页。

② 《马克思恩格斯全集》第23卷，第551页。

平衡，中东部地区的乡村，商品经济发达，大部分农民从农业中解放出来，从事手工业、商业、建筑业、服务业等，其收入主要是农业以外的第二、第三产业收入，衡量乡村发展的标准也从“乡乡通公路，村村通电话”转移到高标准公路、传真、电视、电脑等现代生活方式。而西部地区的乡村则大部分处于近代农村阶段，农业落后，只有少数工业，商品经济不发达、交通闭塞、信息不畅、生活贫困。

二、集镇

所谓集镇，是指一定区域内工商业比较发达，具有一定的市政基础设施和服务设施的农村小区域的政治、经济、文化、科技和服务中心。它包括建制镇和非建制镇。建制镇是指具有一定规模，达到国家规定的建镇的标准，由政府批准建立的集镇。没有达到建制镇规定标准，未经政府批准，自发发展起来的规模较小的集镇，称非建制镇。1997 年我国共有集镇 45484 个，其中建制镇 17998 个，非建制镇 27486 个。^① 集镇的主要特点为亦工亦农，亦城亦乡。

集镇是农村商品经济发展的产物，是农村商品生产、加工和交换的中心。纵观我国集镇的发展，经历了古代集镇、近代集镇、当代集镇三个阶段。

我国古代集镇经历了漫长的发展道路。唐宋时期，生产力高度发展，商业活动日趋兴旺。在广大的农业地区，集市贸易活动日趋繁盛，集镇日益增多。至北宋时期，集市贸易已遍及南北农村，集市的规模和数量都有较大的发展。据文献记载，宋时在全国开始有镇的建制。北宋《元丰九城志》记载，当时全国已设置 1884 个镇，其中开封府所辖镇就有 35 个。至明清时期，农业生产更见发展，农业商品生产出现专业化与多样化，农村劳动力向城市和集镇转移，集镇的规模不断扩大，集镇数量与类型不断增多。但是，由于

^① 《中国农村统计年鉴》1997 年。

落后的封建制度束缚，集镇仍然十分贫困，它的发展存在很大的局限性，集镇在政治上仍是封建地主阶级统治农村的基地。

近代集镇（19 世纪后半叶至 20 世纪初叶）。1840 年鸦片战争以后，帝国主义的武装入侵把中国变成一个半封建半殖民地社会。农业生产一蹶不振，大批农民和手工业者惨遭破产。1935 年中央实验室曾对 22 个省 1001 个县做过调查：全家离村的农户达 192 万多户，占总农户的 4.8%，其中到城市做工和谋生的占 36.7%，到城市或别村去逃难的占 19.6%。到 20 世纪 30 年代后期，在陕北等抗日革命根据地和解放区，出现了一批新型的集镇。由于抗日战争、解放战争的艰苦环境，集镇仍然落后。

当代集镇（新中国成立至今）。解放后，我国的集镇经历了恢复（1949 年至第一个五年计划时期）、发展（1953—1957 年）、衰落（1957 年以后至文化大革命）、复苏（文化大革命至 1978 年党的十一届三中全会以前）、繁荣（1978 年的改革开放至今）的曲折发展过程。

改革开放以来，随着农村经济体制改革的全面推行和产业结构的调整，农民的积极性有了极大提高，农村第二、第三产业得到了很大的发展，大量的剩余劳动力转入乡镇企业、商品流通和服务领域，不仅使原有的集镇得到了振兴和发展，而且促使大批新兴农村集镇蓬勃兴起。

三、乡镇统一体

乡是指乡村，是指农民从事生产和生活的地域空间，镇是指集镇，是一定地域内人口、经济、文化和建设相对集中的聚集体。乡村和集镇是不可分离的，它们是相互联系、相互依存的整体。乡村为集镇提供生活资料、生产资料、劳动力和市场，是集镇经济发展的基础和可靠后方；集镇则是农村的政治、经济、文化、科学技术和信息的中心，是乡村的支柱和依托。乡镇就是以集镇为中心、乡村为腹地的综合统一体。

乡镇，介于城乡之间，它下联乡村，是城市化的区域；上通城市，是农村经济与城市经济相联系的枢纽点。乡镇比乡村高一层，又比城市低一层次。从地域、人口、经济、环境等方面来看，它具有与城乡两个区域相异的特点；又具有与城乡两个区域紧密联系的特点。

乡镇，是一个由多层次的乡村集镇组成的区域系统。它的层次划分在我国有以下标准：

人口标准：1984年11月，国务院对建制镇标准作了调整，并规定：凡县级国家机关所在地，均应设置镇的建制；总人口在2万以上的乡，乡政府驻地非农业人口超过2千的，可以建镇；少数民族地区人口稀少的边远地区、山区和小型工矿区、小港口、风景旅游区、边境口岸等地，非农业人口虽不足2千，如确有必要，也可以设镇的建制。

地位标准：一般以行政地位作为标准。

功能标准：依乡镇的基本功能确定其类型和层次，如生产型乡镇、商业型乡镇、科技型乡镇、旅游服务型乡镇等等。也有依若干综合性指标作为设镇标准的。

四、乡镇经济

（一）乡镇经济及其特点

乡镇经济是以乡村和集镇为基础的乡镇统一体的区域经济，是乡镇生产关系与生产力的总和。乡镇经济的主要内容包括：(1)乡镇的所有制关系。即包括全民所有制经济、集体所有制经济、合作经济、合伙经济、私营经济以及其他经济形式。(2)乡镇产业关系。乡镇区域内不仅有农业活动，而且有工业、建筑业、交通业、商业和服务业等经济活动。(3)乡镇再生产关系，包括生产、流通、分配、消费。

乡镇经济是国民经济也是县（市）经济的重要组成部分，相对于国民经济、县（市）经济来说，它具有以下特点。

1. 基层性。从纵向经济关系来看，我国国民经济可划分为五大层次，即国家经济、省区经济和中央直辖市经济、省辖市经济、县（市）经济、乡镇经济。其中，乡镇经济处于最基层，它是一种基层经济。

2. 发展的不平衡性。由于我国地域辽阔，受生产力的制约，各地区乡镇经济发展极不平衡。沿海乡镇、沿城乡镇，其经济水平相对较高；而中西部，特别是西部边陲小镇，生活贫困，经济发展落后。受国家开发西部政策的影响，中西部的大部分城镇均将有较大的发展。

3. 综合性。乡镇经济是一种综合性的经济。从经济形式上看，它包括全民所有制经济、集体所有制经济、合股经济、私营经济以及其他经济形式。从产业关系上看，它不仅包括传统农业，还有工业、建筑业、交通运输业、商业和服务业等经济活动。

4. 运行的相对独立性。乡镇经济是一个相对独立的经济主体。所谓“麻雀虽小，五脏俱全”，它的所有制关系复杂，产业关系繁多，从某种意义上说，乡镇经济是缩小了的国民经济。它受国家的宏观调控，但在其经济运行功能、经济管理职能等方面都是相对独立的。

5. 区域网状性。乡镇经济是在乡镇区域内的各种经济活动和经济关系的总称。即以集镇为中心，辐射周围各村构成网络面，凡这一范围内具有内在联系的经济都属于乡镇经济的范畴。

（二）乡镇经济的层次和类型

乡村经济是一个多系统、多层次的复杂整体。乡镇经济的层次可分为乡村经济和集镇经济。

乡村经济。乡村经济是指乡村区域的经济。一般来说，它可分为两个层次：一是农户家庭经济，指以农户家庭为单位的经济活动和经济关系的总和；二是合作经济，指其经济合作主体为两个非同家庭人员的经济组织，一般为2人以上8人以下。乡村经济是以农