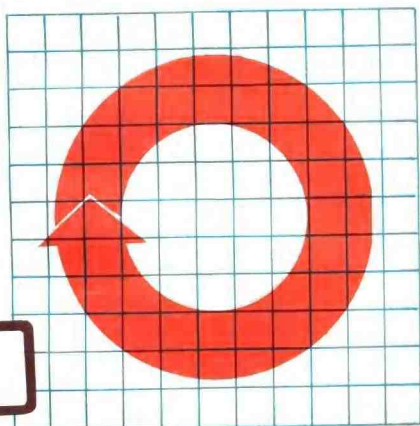


文前方 柴森林 主编

乡镇经济管理



吉林大学出版社

乡镇经济管理

主 编 文前方 柴森林

副主编 张 林 李瑞廷

李景超 蔡润洲

吉林大学出版社



乡 镇 经 济 管 理

主 编 文前方 柴森沐

吉林大学出版社出版
(长春市解放大路85号)

吉林大学出版社发行
吉林市委印刷厂印刷

开本: 787×1092	张数 1/32	1990年3月第1版
印张: 8.8125		1990年3月第1次印刷
字数: 198千字		印数: 1—1300册

ISBN 7-5601-0443-6/F·79 定价: 3.60元

目 录

第一章 乡镇经济和乡镇经济管理	(1)
第一节 乡镇和乡镇经济.....	(1)
第二节 乡镇经济管理.....	(7)
第二章 乡镇经济发展战略	(17)
第一节 乡镇经济发展战略的制定.....	(17)
第二节 乡镇经济发展战略的实施.....	(25)
第三章 乡镇经济管理机构	(34)
第一节 乡镇经济管理机构的设置及其职能.....	(34)
第二节 乡镇经济管理机构的工作方式.....	(40)
第三节 乡镇经济管理机构的责任制.....	(44)
第四节 乡镇经济管理干部.....	(48)
第四章 乡镇经济协调和监督	(54)
第一节 乡镇经济管理活动中的协调和监督.....	(54)
第二节 乡镇经济协调工作.....	(58)
第三节 乡镇经济监督工作.....	(67)
第五章 乡镇经济服务	(73)
第一节 乡镇经济服务概述.....	(73)
第二节 政策、法规服务.....	(75)
第三节 信息咨询服务.....	(79)
第四节 科技咨询和示范.....	(83)

第六章 乡镇经济管理要素	(88)
第一节 乡镇劳动力资源管理.....	(88)
第二节 乡镇物质资源管理.....	(92)
第三节 乡镇财力资源管理.....	(95)
第四节 乡镇科学技术管理.....	(98)
第五节 乡镇经济信息管理.....	(101)
第七章 乡镇产业结构	(104)
第一节 乡镇产业结构.....	(104)
第二节 乡镇产业结构的调整.....	(112)
第八章 乡镇工业经济管理	(122)
第一节 乡镇工业概述.....	(122)
第二节 乡镇工业布局.....	(125)
第三节 乡镇工业的经营方式.....	(128)
第四节 乡镇工业企业的生产专业化协作和企 业联合.....	(130)
第五节 乡镇工业的行业管理.....	(134)
第九章 乡镇农业经济管理	(138)
第一节 农业在乡镇经济中的地位与作用.....	(138)
第二节 乡镇农业的管理体制.....	(144)
第三节 农业基本建设和农业现代化.....	(148)
第十章 乡镇交通经济管理	(155)
第一节 乡镇经济与乡镇交通运输.....	(155)
第二节 乡镇运输管理.....	(159)
第三节 乡镇邮电通信管理.....	(161)
第十一章 乡镇商业管理	(166)
第一节 乡镇商品流通.....	(168)

第二节	农村供销社	(170)
第三节	乡镇服务业管理	(174)
第十二章	乡镇对外贸易	(178)
第一节	对外贸易概述	(178)
第二节	对外贸易谈判	(185)
第十三章	乡镇财政与税收	(194)
第一节	财政管理概述	(194)
第二节	乡镇财政管理的内容	(200)
第三节	农村税收	(205)
第十四章	乡镇金融信贷	(209)
第一节	乡镇金融的作用和特点	(209)
第二节	乡镇信贷	(212)
第三节	乡镇储蓄和乡镇保险	(216)
第十五章	乡镇工商行政管理	(222)
第一节	工商行政管理职能和机构	(222)
第二节	乡镇工商登记管理	(225)
第三节	乡镇经济合同管理	(229)
第四节	广告商标管理	(235)
第五节	乡镇个体、私营经济管理	(238)
第十六章	乡镇经济司法	(241)
第一节	经济司法概述	(241)
第二节	经济案件的诉讼程序	(244)
第十七章	乡镇经济效益	(257)
第一节	提高乡镇经济效益的意义	(257)
第二节	提高乡镇经济效益的主要途径	(261)
第三节	乡镇经济效益的评价	(269)

第一章 乡镇经济和乡镇经济管理

乡镇政府及执行经济管理职能的乡镇干部，要卓有成效地领导和管理乡镇经济工作，必须认识乡镇经济的发展规律及其特点，明确乡镇经济管理工作的性质、任务和实施管理的基本原则。

第一节 乡镇和乡镇经济

一、乡镇

乡镇有两种含义。一个是从行政层次划分的，作为基层政权组织的乡或镇，二是以社会经济区域为主，在社会经济发展过程中形成的以镇为中心，以乡为面的社会经济区域。二者可包含的范围在一般情况下是一致的，但有时又不完全一致。本书主要针对前一种情况进行分析和研究，以便与我国当前政权体系及经济管理体系相一致。

以行政区划划分的乡与镇在含义和功能上也不相同。一般说来，乡是我国五级（中央、省、省辖市、县、乡）政权组织中最基层的政权单位，泛指它所管辖的广大乡村。镇，包括四种不同的情况。一是县城镇，它是县政府的所在地，为一县范围的政治、经济和文化中心，处于城市之末，乡村之首的地位。二是建制镇，其工业、商业、交通、邮电等各行业都比较发达，经济辐射面也比较广泛。三是乡级集镇，往

往是乡政府所在地，为一乡的政治、经济中心。四是村镇，是乡以下的小集镇，大多是由于地理上的某一方便条件自然形成的一方农村的集市贸易点或交通运输枢纽。本书主要以建制镇和集镇为中心，承上启下地展开分析。

乡村与集镇互相依存，联为一体，不可分离。乡村是农业（种植业、养殖业、林业、副业和渔业）的生产场所，也是从事家庭工业、联户工业与部分村办工业的重要场所，同时乡村还是城、镇工业品的消费地。我国工业的发展，离不开乡村这个广阔市场。镇是一定地域工业、商业、交通运输业、文化教育事业的中心，是农村工业化的主要载体。集镇是农业的服务中心。乡村要发展农业，实现农业现代化，离不开集镇为之提供一系列产前、产中和产后的服务，它是工业和农业的重要协调点。集镇还是城乡生产要素交流的主要场所，是城乡商品对流的转运站，是农村各种人才的集中地，也是农村剩余劳动力的消化地。总之，集镇是城乡的结合部，是联结城乡的纽带和桥梁。乡和镇互相依存、互相滋养、互相促进。实现乡镇协调是全国城——镇——乡网络健康发展的基础，也是建设具有中国特色的社会主义新农村的重要内容之一。

二、乡镇经济的特点

乡镇经济是乡镇统一体范围内全部经济关系和经济活动的总和。乡镇经济是一种区域经济。在乡镇区域内的每一产业部门、每一种行业、每种形式的经济活动，都是乡镇经济的有机组成部分。

乡镇经济属于农村经济的范畴。同城市经济相比，在产业构成、经济形式、运转机制以及在整个国民经济中所处的

地位上都有自己的特点。

第一，乡镇经济是我国国民经济中的基层区域经济。乡镇经济处于国民经济的基层，是在一个乡镇范围内的综合经济，属于地域经济的范畴。乡镇经济的运行既要服从国民经济全局的安排，又要与其它区域发生联系，还要体现自己的优势和特点。由于历史的原因和自然条件的限制，全国乡镇分别处在贫困——温饱——宽裕——小康四个不同的发展阶段上（当前，一般认为人均纯收入200元以下为贫困，200—500元为温饱，500—1000元为宽裕，1000元以上为小康）。处于不同发展阶段上的乡镇经济面临的具体任务各不相同，国家对其要求也有所区别。乡镇经济的地域性特点，要求各地必须立足现有水平，充分利用有利条件，扬长避短，发挥优势。

第二，农业是乡镇经济综合体的主要部门。我国乡村面积占全国总面积的90%以上，乡村人口占全国人口的80%左右，乡镇担负着为全国人民提供粮油、蔬菜、棉花和副食品以及为其它经济部门提供原材料的艰巨任务。因此，乡镇一刻也不能放松和削弱农业生产，必须把发展农业放在各业的首位。乡镇经济的全面发展既是农业发展的必然结果，又是农业继续发展的必要前提，也是整个国民经济持续、稳定、协调发展的基础。

第三，乡镇经济成份以集体所有制为主。乡镇经济包括合作经济、集体经济和个体经济。在合作经济中，有集体经济之间的联合、集体经济与个体经济的联合，以及农民集资联合兴办和经营的合作组织。在集体所有制经济中，有属于劳动群众所有的集体经济，有全村劳动群众所有的集体经济，

还有以组（队）为单位的实行联产承包责任制的集体经济。在这个多形式、多层次的经济综合体中，以农村劳动群众集体所有制的合作经济为主要形式。个体经济是集体经济的有益补充。国家、国营企业和国家机关、事业单位同乡镇经济组织的经济往来，必须实行等价交换的原则。因此，乡镇经济组织相对于国营企业，理应获得更多的独立性和生产经营的自主权。

第四，乡镇经济正处在由传统农村经济向现代农村经济转化的时期。传统的农村经济是一种生产单一、封闭、自给性极强的超稳定经济运行体系，仅能维持简单再生产的狭小生产规模。党的十一届三中全会以后，随着改革开放的深入，在现代科学技术的冲击下，新的生产关系逐步向农村渗透，使农村松散的封闭的经济结构开始向紧密、互补、开放和有序化的方向转化。与此相联系，农民的从业观、市场观、合作观、致富观、需求和消费观以及知识人才观及价值观念都在发生着深刻的变化。从坚持社会主义方向的基本要求出发，正视这些情况，适应形势要求，接受挑战，是乡镇经济发展的必由之路。

三、乡镇经济发展的基本途径

乡镇经济从传统型向现代型转化有一个历史的发展过程。处在不同经济发展阶段的乡镇，其选择的发展道路必然存在着差别。但是在社会主义初级阶段，所有乡镇的经济发展过程都离不开大力发展商品生产和推动农业适度规模经营两条基本途径，这是我国乡镇经济发展的规律性反映。

1. 实现从自然经济向商品经济的过渡

发展农村的社会生产力，使不发达的农村经济逐步成为

发达的经济，发展农村商品生产是一个重要途径。多年来，我国农村经济所以发展迟缓，其根本原因是由于它始终是一个封闭型、自给型的经济。发展农村经济必须突破这种封闭状态，大力发展商品生产。这是因为，在现阶段多形式、多层次经济成份并存的条件下，必须通过商品货币关系来发展农村经济，只能通过国家计划指导下的商品经济形式来实现其经济的运行，这是不可违抗的客观经济规律。同时，我国农村在自然经济的基础上形成了因循守旧，闭关自守，平均主义，分工不发展，家长制等自然经济的社会伦理思想和习惯势力。所有这些，都阻碍了生产的发展和技术的进步。只有改变这种状况，才能实现现代化。而改变这一切也要依靠自然经济的解体和商品经济的发展。因此，只有打破自然经济的束缚，实现从自然经济向商品经济的过渡，乡镇经济才能充满生机。

根据我国各地已有的经验，实现农村从自然经济向商品经济的过渡，一般要经历以下三个阶段：

第一，加强农业基础，积累资金阶段。这一阶段是指在充分发展农业的基础上，依靠农业这一基础积累发展资金，推动非农产业的发展，其主要任务是突破自然经济的束缚，通过富民政策引导农民开发和利用自然资源，全面发展农林牧副渔各业生产，在此基础上初步发展非农产业，推动农村经济的发展。

第二，以工补农和以工建农阶段。当非农产业发展到一定程度时，随着经济实力的增强，给农业以较多的投入，加强农业的技术改造，建立农业生产服务体系，进入实现农业和非农产业协调发展的阶段。

第三，向高度商品化发展阶段。这一阶段是以工补农，以工建农发展的必然结果，是农业和非农产业在更高层次上的结合和共同发展。农业为非农产业提供丰富的优质的农副产品和工业原料，农村非农产业和城市工业为农业提供先进的技术装备，以使乡镇成为工农协调，合理分工和繁荣、富庶的社会主义新农村。

2. 在家庭经营的基础上走向农业适度规模经营

我国现阶段农村微观经济组织的基本形式是土地集体所有，实行联产承包的家庭经营方式。以家庭为单位组织生产，给了农民极大的自主性和主动权，从而在很大程度上解放了农村生产力，调动了农民的生产积极性，促进了乡镇经济的发展。农业生产实行家庭经营，不仅是生产力水平低下的要求，更主要的是由农业中生产力发展的特殊方式决定的。如，作为劳动对象的生物体，需要精心照料，劳动手段的系列化很难实现，劳动空间广阔，需要分散作业等。这些农业劳动的生产力发展方式的特殊性是决不能在短期内克服的。适当的家庭分散经营更能发挥家庭的生产潜力和个人的责任心，对生产实行有效的控制。因此，家庭分散经营要长期存在下去。但在长期存在的条件下也会有多种阶段性的变化，其中，实行适度规模经营是这种变化的总趋势。

农业生产的适度规模经营是指在一定条件下，家庭经营单位所拥有的土地、动力、资金等生产要素合理配置，能够取得最大效益的经营范围。目前大多数地区家家分田，户户种地的做法，对于解决温饱问题是可行的。但同发展商品经济的要求相比，经济效果相当低下。为了实现适度规模经

营，在种植业中就要将土地适当集中。要通过扩大家庭承包的范围或建立家庭农场、专业队、专业组等承包组织来实现。养殖业则要发展各种养殖专业户，富余的劳动力从事其它农外产业。这是发展社会生产力，建设有中国特色的社会主义的重要发展方向，也是乡镇经济发展的内在要求与趋势。

从农户联产承包向适度规模经营转化的速度，取决于农村商品经济的发展程度。只有商品经济的蓬勃发展，才会有实现这种转化的迫切要求和可能，任何人为搞集中经营的做法，都会破坏农业生产，这是历史经验已经充分证明了的。因此，实现适度规模经营同发展商品经济是互相映照、同步发展的。农业适度规模经营形式的发展趋势是：①适度经营的商品专业户与自给半自给的小农户同时并存，在数量上前者是少数，后者则是大量的。在收入上，二者相差比较悬殊。专业户将是实现适度规模经营的重要过渡形式，但一般农户还将长期大量存在；②随着非农产业不断扩大，耕地逐步转向务农专业户，养殖专业大户不断转移，同时还会存在大量兼业农户；③较大规模的专业家庭农场建立和发展，如养鸡、养兔、养鱼和温室蔬菜农场等。在我国，较大规模的专业化农场的建立和发展是不可避免的，地处郊区的乡镇更是如此。

第二节 乡镇经济管理

一、乡镇经济管理的含义和性质

管理是管辖和治理的意思。它与人类社会的群体活动同时产生并与之共存，贯穿于人类社会生活的各个领域和各个

层次之中。如果把人类所进行的各种活动,比喻成一支乐队,指挥者就是对这支乐队的管理。只有在他的正确指挥下乐队才能奏出和谐的乐曲,否则就会发生混乱。因此,小到个人、家庭,大到单位、团体乃至整个社会和国家,时时处处都需要管理。特别是随着生产力的发展和社会的进步,管理的重要作用日益突出。管理能够出速度、出效益的论断已为人们所公认。

经济管理专指对经济活动的管理。包括对各经济部门、各行业、企业和其它经济组织的管理。按管理的层次划分,经济管理可分为宏观性的管理和微观性管理两个层次。宏观经济管理是指站在各部门、各行业、企业和经济组织之上的角度,为它们规定行动方向,制定行为准则,解决它们之间的冲突和矛盾,检查它们的行动效果以及为它们提供服务,维持经济秩序的管理活动。微观经济管理则是宏观管理对象对自己内部经济事务的管理。本书主要介绍在乡镇范围内,乡镇政府和上级政府派驻乡镇的管理机关对乡镇合作经济组织、各行业、企业、村屯和个体经营者经济活动的管理。这种管理相对于国民经济整体,属于微观管理的层次,而相对于乡镇内部,则属于宏观管理的范畴。

乡镇经济管理具有自然属性和社会属性两重性。一方面,乡镇经济管理要解决好人与自然的关系,以乡镇现实生产力水平为基础,遵循乡镇经济的发展规律,建立合理的生产组织形式,调整产业结构,保持经济活动各环节、各方面的平衡,注重经济效益,以迅速提高乡镇的生产力。另一方面,乡镇经济管理要处理好社会主义条件下人与人、人与社会的关系,服从国家计划安排,执行党的政策,实行民主管

理，加强思想政治工作，贯彻社会主义按劳分配原则，正确处理国家、集体和个人三者利益关系等，以保证乡镇经济发展的社会主义方向。因此，在乡镇经济管理过程中所制订的各种政策、制度、采取的方法、措施，既要有利于促进乡镇生产力的发展，又要有利于巩固社会主义制度，实现二者的有机结合。

二、乡镇经济管理的必要性

乡镇经济管理是乡镇经济正常运行和发展的一个必不可少的条件。如果没有管理，党在农村的各项方针政策就不能得到正确的贯彻和落实，乡镇经济就不可能冲破传统农村经济的束缚走上发展商品生产的道路，农民生活也不能由贫困走上富足。

1. 管理是集体劳动的客观要求

一般说来，在封闭的以一家一户为单位进行自给半自给生产的条件下，农户可以自行处理面临的大部分问题，因此，对实行集中管理的要求并不强烈。但是，随着乡镇经济的发展，分工和协作的范围逐步扩大，乡镇经济已经成为一个若干企业并存，多层次、多成份的经济综合体。在这种情况下，没有集中统一的管理是不可想象的。乡镇政府理所当然地应该担负起管理的职责。

社会主义国家的主要职能之一就是组织社会经济活动，迅速发展社会生产力，搞好经济建设，较快地实现国家的繁荣富强。乡镇政府是最基层的政权组织，负有具体管理乡镇经济的职责。一是计划，就是通过调查研究，筹划确定乡镇经济发展在一定时期内的奋斗目标和实施方案，统一各经济组织的行动；二是组织，即根据各行业的特点，按照经济发

展目标的要求，把乡镇经济各要素、各环节、各方面，从劳动分工和协作上，从时间过程和空间结构上，从乡镇内外的关系上都合理地组织起来，形成一个有机的、能动的整体，保证乡镇经济的有效运转；三是指挥，按照乡镇经济的组织系统，把工作任务布置下去，贯彻执行。同时，对经济活动进行有效的领导；四是控制，就是对各经济组织进行日常监督，防止和发现实际情况同预计要求之间的偏差，使党的方针政策和政府法令落到实处；五是服务，向各经济组织提供信息、科技、经济文化等各方面的服务，协助经济组织解决它们自己不能解决的问题。

可见，乡镇政府充分发挥自己的管理职能是促进乡镇经济发展的巨大推动力量。

2. 加强管理是坚持社会主义道路的重要手段

乡镇经济管理的对象是广大农民及其经济活动，与对城市全民所有制企业的管理相比，乡镇经济管理坚持社会主义道路的任务更加艰巨和复杂。

传统农业是自然经济的滋生地。农民作为劳动者，他们有参加合作经济的积极性，愿意走社会主义道路。但在社会主义改造前，他们一直是私有者，长期形成的私有观念的转变要经过几代人，甚至更长的时间才能实现。因此，在发展乡镇经济过程中要时刻警惕脱离社会主义的自发性和盲目性倾向。这些也需要通过国家强有力的管理工作来实现，即在经济管理过程中针对广大农民渴望致富的愿望，鼓励他们走社会主义道路的积极性，抑制各种非社会主义倾向，从而保证乡镇经济的健康发展。

乡镇经济管理有教育、引导和限制的功能。教育就是要

对农民，特别是要对广大农村基层干部进行教育和培训，提高他们的政治思想觉悟和科学文化素质。宣传社会主义的优越性，启发和提高他们的社会主义觉悟，打击各种歪风邪气，鼓励和保护广大农民的首创精神和走社会主义道路的积极性，引导就是在实际管理工作中，坚定不移地贯彻落实党的各项方针政策和国家法令，把经济活动纳入社会主义轨道。如，通过合同把乡镇经济的生产和交换纳入国家计划轨道，通过税收、价格、信贷等经济杠杆调节经济活动向有利于社会主义的方向发展，不断充实和完善联产承包责任制和各种形式的经济责任制等，真正让农民尝到党的富农政策的甜头；限制则是通过各种行政的、经济的、法律的手段规定各行业、各种成份和各种层次的经济活动应有的规范，及时发现和制止各种违背社会主义原则的活动。

三、乡镇经济管理的任务

乡镇经济管理的基本任务是，遵循乡镇经济发展的客观规律，贯彻执行党和国家有关发展乡镇经济的路线、方针和政策，科学地组织生产力，不断调整和完善生产关系和上层建筑，正确处理乡镇经济中各种关系和矛盾，提高乡镇经济效益和劳动生产率，不断推进乡镇经济的发展。

为了完成这个任务，根据乡镇经济特别是东北地区乡镇经济发展的现实情况，在当前和今后一定时期内，乡镇经济管理工作应围绕以下五个方面展开：

1. 推进改革，继续落实党在农村的各项经济政策

党的十一届三中全会以来，党根据广大群众的要求，总结了群众实践经验，对农业经济体制实行了改革。这个改革经历了两步，第一步从1979年到1984年，改革的中心是打破