

XIANG ZHEN
JINGJI
GUANLIXUE

主编：邓微

乡镇经济
管理学

湖南出版社

ZHEN
JINGJI
LIXUE
经济
管理学

湖南出版社

乡镇经济管理学

主 编:邓 微

副主编:谢自强

盛 琳

洪 艳

湖 南 出 版 社

[湘]新登字 001 号

责任编辑:李沛诚
装帧设计:宋铭辉

乡镇经济管理学

邓 微 主编

*

湖南出版社出版、发行

(长沙市河西银盆南路 67 号)

湖南省新华书店经销 望城湘江印刷厂印刷

1997 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:9

字数:220000 印数:1—7000

ISBN7—5438—1450—1

F·210 定价:12.50 元

序

刘夫生

乡镇经济从涉及人口多这个角度来看，是非常重要的。它既是整个国民经济的组成部分，又是人民致富的重要途径。因此，加强对乡镇经济的管理，搞活乡镇经济，有利于乡村政权机构更好地履行自己的职能，也有利于减轻农民的负担。管理是一门重要科学，希望大家悉心研究这门学科，把占人口绝大多数的经济管好，更好地发挥效益。

由邓微同志牵头的几位中青年理论工作者，通过深入实际调查研究和认真的思考探索，编写了《乡镇经济管理学》一书并出版发行，这是一件值得高兴的事情。该书围绕如何加强乡镇经济管理、促进乡镇经济全面发展问题，从理论与实际相结合的高度，对乡镇经济管理理论进行了有意义的探索，提出了实现“两个转变”过程中乡镇经济科学管理的机制和途径，涉及生产、流通、分配、消费各个环节在正常运行中的一系列理论和实际问题，这对促进乡镇经济稳定、持续、健康发展有着重要的指导意义。

虽然，书中的某些内容还有待于进一步充实完善，但该书仍然是为乡镇干部和乡镇经济管理工作者所写的一本较好的读本，值得推介。我热诚希望有更多的同志来关心乡镇经济，研究乡镇经济管理，为乡镇经济发展献计献策。

目 录

第一章	绪论	(1)
第一节	乡镇经济管理学的研究对象	(1)
第二节	乡镇经济管理学的任务	(5)
第三节	乡镇经济管理学的结构体系和研究方法	(10)
第四节	乡镇经济管理学的特点、意义	(13)
第二章	乡镇经济的发展	(15)
第一节	乡镇经济概况	(15)
第二节	乡镇经济的发展	(21)
第三章	乡镇经济体制	(32)
第一节	乡镇经济体制的沿革	(32)
第二节	现行乡镇经济体制	(37)
第三节	乡镇经济体制改革	(42)
第四章	乡镇经济管理体制	(46)
第一节	乡镇经济管理体制	(46)
第二节	乡镇经济的管理组织及管理机构	(52)
第三节	乡镇经济管理的基本内容及手段	(57)
第五章	乡镇经济规划	(63)
第一节	制定乡镇经济规划的意义和原则	(63)
第二节	制定乡镇经济规划的程序和方法	(67)
第三节	乡镇经济规划的组织实施	(71)
第六章	乡镇财政管理	(74)

第一节	乡镇财政管理体制·····	(74)
第二节	乡镇财政收入管理·····	(80)
第三节	乡镇财政支出管理·····	(87)
第四节	乡镇财政预决算·····	(95)
第七章	乡镇金融管理·····	(100)
第一节	乡镇金融体系·····	(100)
第二节	乡镇金融业务·····	(105)
第三节	乡镇金融管理·····	(113)
第八章	乡镇经济效益测评·····	(118)
第一节	乡镇经济效益概述·····	(118)
第二节	乡镇经济效益指标分析·····	(121)
第三节	提高乡镇经济效益测评水平·····	(128)
第九章	乡镇产业结构优化·····	(132)
第一节	乡镇产业结构的演进·····	(132)
第二节	乡镇产业结构的调整与优化·····	(137)
第十章	乡镇自然资源管理·····	(145)
第一节	乡镇自然资源与乡镇经济发展·····	(145)
第二节	农业自然资源的利用与管理·····	(149)
第三节	乡镇工业资源的利用与管理·····	(156)
第四节	其它自然资源的利用与管理·····	(158)
第十一章	乡镇劳动力资源管理·····	(160)
第一节	乡镇劳动力资源状况·····	(160)
第二节	乡镇劳动力走向及其影响·····	(163)
第三节	乡镇劳动力资源的优化配置·····	(166)
第十二章	家庭联产承包责任制·····	(172)
第一节	家庭联产承包责任制的产生和发展·····	(172)
第二节	家庭联产承包责任制的稳定和完善·····	(177)

第三节	家庭联产承包责任制的管理·····	(182)
第十三章	农业产业化·····	(186)
第一节	农业产业化是市场经济发展的要求·····	(186)
第二节	农业产业化应该抓住的几个主要环节·····	(189)
第三节	农业产业化与农业现代化·····	(192)
第十四章	农业社会化服务体系·····	(195)
第一节	农业社会化服务体系的形成及其作用·····	(195)
第二节	农业社会化服务体系的内容和组织形式·····	(199)
第三节	进一步加强农业社会化服务体系建设·····	(201)
第十五章	乡镇企业异军突起·····	(205)
第一节	乡镇企业的产生和发展·····	(205)
第二节	乡镇企业的特征·····	(209)
第三节	乡镇企业的作用·····	(211)
第十六章	乡镇企业发展战略·····	(214)
第一节	乡镇企业总体发展战略·····	(214)
第二节	乡镇企业产业发展战略·····	(219)
第三节	乡镇企业的区域发展战略·····	(222)
第十七章	乡镇企业经营管理·····	(226)
第一节	乡镇企业经营管理概述·····	(226)
第二节	乡镇企业的经营·····	(229)
第三节	乡镇企业的管理·····	(233)
第十八章	乡镇商品流通管理·····	(242)
第一节	乡镇商品生产·····	(242)
第二节	乡镇商品流通的地位和作用·····	(246)
第三节	乡镇商品流通管理·····	(249)
第十九章	乡镇市场管理·····	(257)
第一节	乡镇市场体系·····	(257)

第二节 乡镇市场管理的原则·····	(266)
第三节 乡镇市场管理的内容·····	(269)
后记 ·····	(277)

第一章 绪论

乡镇经济是国民经济的重要组成部分。乡镇经济管理是对乡镇经济活动全面的、综合的、立体的、动态的管理行为。乡镇经济管理学是探求乡镇经济活动及其管理运行规律的科学。本章就乡镇经济管理学的研究对象、研究任务、研究方法及结构体系进行阐述。

第一节 乡镇经济管理学的研究对象

一、乡镇经济的地位

了解乡镇经济在整个社会经济中的地位，先要了解乡镇、乡镇经济这两个概念。

“乡”的原意是人群聚居的农村社区，我国春秋时期就已存在，《论语》上就有“孔子于乡党，恂恂如也”的记载。但是以乡作为基层行政单位，则是后来的事。公元前 365—350 年，秦国商鞅变法设郡、县，县以下设乡、里。但那时在齐、楚、燕、韩、赵、魏等国并不实行这种制度。公元前 221 年，秦始皇灭六国统一天下后普遍推行郡县制，规定“以县统乡，以乡统里”，乡作为全国的基层行政单位才正式形成。自那以后，汉、晋、北魏至隋，都承袭了乡制。唐朝进一步完善了中央集权的国家制度，在县以下设乡、里、保、邻。《旧唐书·职官志》载：“百户为里，五里为乡。”到清朝，县以下设乡，乡以下为保、甲。民国时期也设乡及保、甲。

我国现行的乡（镇），是《中华人民共和国宪法》规定设置的农村基层政权单位，是农村经济活动的基层单位。

在我国，乡作为基层行政单位已有长达两千多年的历史。在漫长的封建社会和以后的半封建半殖民地社会的历史长河中，乡的规模、权责、官员的设置虽然各有不同，但它们都是统治阶级控制社会、压迫人民的工具。中华人民共和国建立后设置的乡（镇）级政权，才是代表人民管理农村社会、为人民办事的基层行政组织。

乡镇经济，是在乡镇这个行政区域内的多种经济活动组成的经济有机体。对“乡镇经济”，国内学术界有两种解释：一种是作为历史形成的经济区域的乡镇经济，它区别于城市经济与乡村经济，是指以镇为点、以乡为面的一定区域里面紧密联系的经济综合体。这个意义上的乡镇经济的概念，跨越乡镇行政管理区域，其管理主体是乡镇以上的政府管理机构；另一种是乡镇行政区域的乡镇经济，是指乡镇区划范围内的以农业为基础产业，同时包括工业、商业、交通运输业、服务业、金融业等产业的经济综合体。这个意义上的乡镇经济的管理主体是乡镇人民政府及其职能部门。因为乡镇政权属于国家基层政权，乡镇经济属于国民经济的基础层面。本书使用的“乡镇经济”概念属于后者。

这里必须补充说明的是农村经济、农业经济两个概念的区别：农村经济包括农村社区中农、工、商等所有农村经济；农业经济指农村社区中农、林、牧、副、渔等经济。农村社区的行政管理机构是乡镇人民政府，因此，列入行政建置的乡镇是农村经济、农业经济的载体。从这个意义上说，乡镇经济也就是农村经济或以农业为基础的经济。

乡镇经济在国民经济和社会发展中有着重要的地位和作用。

第一，从乡镇经济在整个国民经济中的战略地位来看。乡镇经济中的农业是国民经济的基础，是国家工业发展的支撑力量。

在国民经济发展中，农业为轻工业提供约 70% 的原料；为商品市场提供 40% 的零售贸易额；为对外贸易提供 25% 的创汇额度；为银行储蓄提供 40% 的份额。在经济建设中，每个农村劳动力每年有一个多月的义务工（包括国道、省道义务建勤工，乡村道路养护及防洪大堤岁修工等），它的劳动积累超过第二、第三产业；由于工农业产品剪刀差的存在，农业还在资金上为二、三产业的发展做出了很大贡献。建国 40 多年来，农业为工业的发展，为初步实现国家的工业化，发挥了积累资金、劳动力蓄水池、重要原材料基地和大量人民生活必需品生产基地的作用。因此，农业在国民经济发展上的重要地位是其它产业无法替代的，可以说，农业是社会经济发展的“母亲产业”。

第二，从乡镇经济对国家安定团结，有序发展的重要地位来看。粮食是国泰民安的首要条件。“国以民为本，民以食为天。”毛泽东说，手中有粮，心里不慌。陈云说，有粮则稳，无粮则乱。民谚说，“为政之要，首在足食。”这些都生动地说明了乡镇经济在社会稳定中的巨大作用。而且，“粮食安全”问题，也是国际社会广泛关注的重大政治问题和经济问题。

第三，从乡镇经济在城市和集镇社区发展中的重大作用来看。农业生产力的发展是城市和集镇存在与发展的决定性因素。马克思曾经指出：“超过劳动者个人需要的农业劳动生产率，是一切社会的基础。”（《马克思恩格斯全集》第 25 卷，第 885 页）农业生产率的提高，以其剩余产品为城市和集镇社区人口提供必需的生活物资。而且，农业为社会提供的农产品越多，城市和集镇的功能越是充实、完备，进一步提高整个社会的城市化水平才成为可能。

二、乡镇经济管理学的研究对象

乡镇经济管理学是经济学的一个子学科。它吸取经济学和管理学丰富的知识营养，以自己特定的研究成果形成自己的学

科体系。因此，它有其自己特定的研究对象和研究任务。

乡镇经济管理学的研究对象，是乡镇经济全部管理活动的规律性，包括它的科学体系及一系列理论和实际问题。

研究乡镇经济学需要明确如下几点：

1. 乡镇经济活动的管理主体是乡镇人民政府及其职能部门。乡镇经济以集体所有制为主，包括个体、私营、各种联合经营、中外合资、中外合作等多种经济成份。乡镇经济经营的行业，包括农业、工业、商业、建筑业、运输业、服务业、金融业等。多种经济成份和多种行业组成的乡镇经济综合体经常处于动态之中，因此，乡镇人民政府及其职能部门管理的，是一种动态的、复杂的经济客体。

2. 乡镇经济管理分为两个层次：一个层次是作为国民经济组成部分的管理，即国家行政机关对乡镇社会经济活动的干预，即乡镇人民政府对乡镇国民经济体系和社会经济活动的控制、指导、调节、监督等等；另一个层次是各类经济实体自身的管理，即微观经济管理，包括各种农业组织、各类企业、各类合作经济组织的经营管理、各种个体私营经济单位的经营管理等等。

3. 乡镇人民政府及其职能部门对乡镇经济活动的管理，主要是通过计划、控制、指导、调节、监督、服务等一系列管理手段，对完成国家下达给乡镇的各项经济任务、合理配置资源、经济协调发展、社会经济秩序进行管理，使乡镇经济能取得良好的经济效益、环境效益、社会效益相统一的综合效益，并且争取效益的极大化。

4. 乡镇经济学是一门实用科学。研究它的目的是探求合理组织和合理调节乡镇经济活动的规律性，寻求管理乡镇经济活动的科学的、有效的措施和手段，用以指导实践。因此，研究中既要注重它的理论性，又要注重它的实践性，坚持理论与实际的统一。

第二节 乡镇经济管理学的任务

乡镇经济管理学的任务是依据基本经济规律及党和国家的有关路线、方针、政策，探求乡镇经济活动涉及的生产、流通、分配、消费各个环节正常运行中一系列理论和实际问题，促进乡镇经济稳定、持续、健康地发展。

具体地说，乡镇经济管理学的学科任务有如下几项：

一、揭示乡镇经济运行规律，科学地规划和指导乡镇经济发展

乡镇经济的基础是农业。农业问题是涉及农村、农民的全部问题，而且是我国整个国民经济发展和现代化建设的根本性问题之一。乡镇经济管理学首先要揭示农业经济发展的规律，探求今后农业发展的方向，促进传统农业向现代农业的转变。

建国以后我国农业有了突飞猛进的发展，在 40 多年的发展过程中，既有成功的丰富经验，也曾遇到某些挫折。1978 年中共十一届三中全会以来，农村普遍推行家庭联产承包责任制，农民有了生产的自主权，生产积极性空前高涨，促进农业上了一个大台阶。1984 年，我国粮食产量达到 40731 万吨，人均占有粮食 390 公斤，接近世界平均水平。但由于农业要经受自然灾害和市场竞争双重风险，农业的发展并不总是一帆风顺的。1985—1995 年十年间，我国农业发展又有两次徘徊：第一次是 1985—1989 年，农业增长速度由 1979—1984 年的年均 9.7% 下降到年均 4.5%；粮食总产量徘徊在 40000 万吨左右，人均粮食占有量下降到 367 公斤；农民人均纯收入增长速度由年均 15.1% 下降到 4%。第二次是 1991—1994 年，粮食产量一直在 45000 万吨左右徘徊。对于农业发展中的诸多问题，乡镇经济管理学试图从管理的角度，进行深入的探讨。

乡镇企业的曲折发展过程，特别是它在 20 世纪 80 年代以来的“异军突起”，对乡镇管理科学的发展有着特殊的意义，也应该成为乡镇经济管理学深入研究的一个重点。

二、研究乡镇经济的发展条件和运作方式

乡镇经济是多种经济成份、多种行业、多层次的经济，它的各种不同部类各有其特有的发展条件和运作方式。

从多种经济成份并存的特点来看。我国乡镇经济有集体所有制经济、个体经济、私营经济和合作经济、股份经济几种类型。乡镇的集体经济，除乡镇一级的集体经济和公益事业以外，还有以下的一些经营层次：一是村级集体经济，包括村办企业及村民委员会掌握的农业社会化服务组织。目前，各地对这一经营层次的管理比较薄弱，存在的问题较多，需要认真加以研究。二是独立核算的乡镇企业。乡镇企业是在我国城乡分割、工农分割的夹缝中出现的特殊产物，主要从事非农产业的生产经营。这一层次的发展势头很好，但在发展战略、产品结构、经营方式、内部管理、职工素质等方面有许多值得研究的课题。三是以家庭为经营单位的承包土地的农户。这些农户凭借承包来的土地使用权，用自己的劳动力从事生产经营活动。他们独立负责向国家缴纳农业税，向集体缴纳土地承包费，各项负担合计不超过全年纯收入的 5%。因此，绝大多数农户都可以有自己的积累，并用以扩大再生产。世界上大部分国家的农业是由农民以家庭为单位经营的，法国、日本等国都有大量家庭农场。这些家庭农场都有一定规模，实行机械化作业，都已形成现代化生产力。我国目前的农户家庭经营规模小，基本上使用老式农具，经济效益不高。这样的家庭经营，显然是不适应建设现代化大农业的要求的。对这样的农户如何管理，如何提供服务，如何引导他们走联合经营道路，是乡镇经济管理的重大课题。此外，乡镇私营经济、股份经济、合作经济等，都在不同范围内以不同速度和规模发展，这也是乡

镇经济管理必须注意研究的几个方面。

从基础设施的状况来看。世界各国的经济发展，都是农业在资金积累、劳动力、原材料、市场等方面首先支持工业的发展，但在工业有了一定基础之后，都有一个“反哺农业”阶段，即由工业支持农业的发展。我国长期以来对农业的投入采取“相机抉择”政策，即在农业不景气，粮棉肉等主要农产品紧缺时便增加投入；待农业一回升，粮棉肉供应宽裕时，对农业的投入热情便下降。1994年，我国农业基本建设投资占基本建设投资的百分比从1980年的9.3%下降到2.41%，即是一个明显的例证。工业“反哺农业”则由于大中型工业企业经济效益不理想等原因，迄今没有认真实施。国家投入少，加之乡镇及村自我投资能力有限，致使乡镇基础设施，特别是农田水利排灌设施薄弱，造成农业抗逆力弱、成灾率高的局面。

乡镇经济是一个开放的系统，其中农业又是自然与人工紧密结合的复合系统。只有保证一定的投入，才可能有更好的产出，这是一种高质层的生态平衡。这一问题是当前乡镇经济发展的重要问题。乡镇经济如何在这样的情况下求得稳定、快速发展，则是乡镇经济管理值得认真研究和解决的问题。

从自然资源的合理利用上看。乡镇蕴藏着丰富的自然资源，主要有土地资源、水资源、林木资源等。我国矿藏资源属于国家所有，但国家投入资金开采的主要是大型矿藏，一些小型矿藏经国家有关部门批准后允许乡镇开采，这样的小型矿藏在我国境内数量很多，它也可以被视为乡镇自然资源。如何以最少的资源消耗获得最大的产出效果，是乡镇经济管理中极其重要的问题。如乡镇企业在获得采矿许可证后开采矿产，就有一个在合理利用资源、注意生态平衡的前提下取得经济效益的问题。还有保护土地资源，最大限度地减少非农占地，提高土地质量，增加土地生产能力问题。这些都属于管理问题，都是乡镇经济管理学研究的任

务。

从劳动力资源状况来看。随着农业生产体制的改革和劳动生产率的提高，大批劳动力将从农业生产中分离出来。有资料表明，我国现在实有耕地 14.5 亿亩（9497 万公顷），如果实行规模经营和现代化经营，只需配置种植业劳动力 1.2 亿个，加上林牧副渔业需要配置劳动力 6000 万个，我国从事农业的劳动力共需 1.8 亿个。而 1994 年，我国农村劳动力已达 4.47 亿人，到 20 世纪末将达到 4.5 亿。就是说到本世纪末，我国农村将有 2.7 亿个剩余劳动力，这是乡镇经济发展的一个可贵资源，也是乡镇经济发展的一个沉重负担。如何充分利用这一资源，在大力提高劳动者的科技、文化素质后，使之适应乡镇经济发展和国家现代化的要求，也是乡镇经济管理学应该研究的重要课题。

从建立健全农产品保护体系来看。目前我国农业现代化程度低，农业商品率低，农产品深加工能力低，这使得农产品生产在激烈的市场竞争中缺乏应有的优势。因此，积极推进农业产业化，使之形成产供销配套，贸工农一体的农业现代化经济运行体制，也是乡镇经济管理学面临的一大任务。

三、探求乡镇经济关系，建立科学、有效的管理体制

乡镇经济要健康、快速发展，必须及时、正确地处理经济运行中的各类问题，沟通渠道，理顺关系，形成科学、高效的乡镇经济管理体制。其中一个重要问题，是要正确处理以下几个关系：

1. 正确处理国家、集体和劳动者个人之间的利益关系（简称“三家关系”）。党和国家关于处理“三家关系”的政策是统筹兼顾，责权利结合，在不断提高经济效益、完成国家各项任务指标的基础上，不断促进乡镇经济的发展，不断改善劳动者的生产条件、物质生活条件和文化生活条件。但是在实际工作中，党和国家的有关政策有时在一些地方不能得到切实的贯彻执行，对其

中的一些问题应如何正确认识和正确解决，是当前面临的一个重要问题。

2. 经济发展与合理配置资源的关系。我国农业资源丰富，但资源的人均占有量大大低于世界平均水平。因此，合理配置资源问题是乡镇经济管理学需要研究的一个重要课题。其中包括：保护土地资源，建立基本农田制度，开展适度规模经营，推广节地型基本建设，严格执行土地法；保护自然植被，开发山地高效林业，防止水土流失；合理开采矿业资源和保护生态平衡；充分利用资源，结合生态环境治理形成农地农业、山地农业、草地农业、水体农业、庭院农业五元并举的农业生产体系和粮、菜、肉、果、水产品乡镇农产品加工生产体系等。

3. 正确处理农业与乡镇其他行业的关系，促进乡镇经济全面发展。从我国当前的实际情况来看，在农业与其它行业的关系上，应该重视三个方面的关系：一是农业与乡镇企业的关系。乡镇企业已经在绝大多数乡镇兴起。乡镇企业是依靠农业积累、农业劳动力发展起来的，“以农保工、以工补农”、“立足于农业、服务于农业”是发展乡镇企业的指导方针；二是农业与商业的关系。农村商业应该服务于农业，保证农业生产资料的供应和农产品的购销；三是农业与科技事业的关系。我国传统农业亟需依靠现代科技加以改造。在这方面已经取得许多令国际社会瞩目的成果。但迄今为止，在农业生产上，仍然大量存在拼资源、拼资金、拼劳动力的粗放型经营方式。应该充分发挥科学技术在精耕细作、提高农产品质量、降低农业成本等方面的作用，促进农业向集约型经营方式转变。

4. 正确处理乡镇各类经济成份和经济组织的关系。农村家庭联产承包责任制的推行，使农户成了生产经营单位，奠定了市场经济体制在农村的微观组织基础。在这个基础上，个体经济、私营经济、集体经济、股份合作经济以及中外合资等多种经济成