

乡村发展

规划

叶大根 主编

厦门大学出版社

前 言

《乡村发展规划》是供高等院校土地管理、资源环境与城乡规划管理等本科专业用的专业课教材,亦可供城乡规划工作者参考。

本教材在理论结合实践的基础上,系统地介绍了乡镇发展规划的基本理论、原理以及制定规划的原则、方法和步骤。本书的主要内容有:乡镇发展规划战略的制定,区域经济发展规划,自然资源的开发利用规划,乡镇用地规划,产业部门发展规划,农业现代技术规划,农村生态建设和环境保护规划,小城镇与农村市场建设规划,农村人口和劳动力资源规划。在编写过程中,力求使学员掌握乡镇发展规划所需要的基本理论、基本知识和基本技能,提高分析问题和解决问题的能力,培养为乡镇经济建设服务的高等经济管理专业人才。

本教材编写组的分工如下:叶大根负责第一章、第二章、第六章的1、3、5、6节、第七章和第九章的撰写,以及全书统稿和审定;高志强负责第四章、第六章的2、4节和第八章的撰写;徐建国负责第三章的撰写;唐世界和谢钊负责第五章的撰写;游建章负责第十章的撰写。因作者水平有限,完稿时间较短,错误和不足之处在所难免,敬请学界同仁和读者提出宝贵意见。

编 者

1999年7月于福州

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 我国的农村.....	(1)
第二节 农村发展.....	(7)
第三节 农村发展规划	(11)
第二章 农村发展战略	(32)
第一节 农村发展战略概念	(32)
第二节 农村发展战略的内容	(34)
第三节 农村发展战略方法论	(55)
第三章 乡村区域发展规划	(57)
第一节 区域发展理论概述	(57)
第二节 乡村区域规划的内容与方法	(70)
第三节 乡村区域合理布局的原则	(77)
第四节 我国农村分区概况	(84)
第四章 自然资源的开发利用规划	(93)
第一节 自然资源的分类及开发利用原则	(93)
第二节 气候资源的开发利用	(99)
第三节 水资源开发利用规划.....	(106)
第四节 海洋资源的开发利用.....	(120)
第五节 能源开发利用规划.....	(131)
第六节 野生动植物资源的开发利用与保护.....	(137)

第五章	村镇用地规划 ·····	(146)
第一节	村镇土地利用总体规划·····	(146)
第二节	村镇总体规划·····	(169)
第三节	村镇建设规划·····	(186)
第六章	农村产业规划 ·····	(206)
第一节	种植业发展规划·····	(206)
第二节	林业发展规划·····	(218)
第三节	畜牧业生产规划·····	(231)
第四节	水产养殖(渔业)规划·····	(236)
第五节	乡镇工业发展规划·····	(242)
第六节	农村交通运输规划·····	(264)
第七章	农业现代技术规划 ·····	(273)
第一节	农业现代技术规划概述·····	(273)
第二节	农业机械化规划·····	(275)
第三节	农业化学化规划·····	(279)
第四节	农业新技术应用和推广规划·····	(282)
第八章	生态环境建设和环境保护规划 ·····	(285)
第一节	生态环境建设和环境保护的重要性·····	(285)
第二节	生态环境建设规划·····	(290)
第三节	农业环境污染的综合防治规划·····	(299)
第九章	小城镇建设与农村市场建设规划 ·····	(305)
第一节	小城镇建设规划·····	(305)
第二节	农业市场建设规划·····	(309)

第十章 乡村人口与人力资源规划	(316)
第一节 乡村人口与农业人力资源	(316)
第二节 人力资源与乡村经济发展	(325)
第三节 乡村人口与人力资源规划	(326)

第一章

导 论

第一节 我国的农村

一、乡村的含义及特征

(一)乡村的含义

关于“乡村”这一概念,目前尚无准确而统一的定义。从“乡村发展规划”这门学科角度来说,“乡村”是相对于“城市”而言的。乡村泛指农村,主要是县以下的乡(镇)、村两个层次。我国现行的行政职能管理体制是部门管理(部、委、局、办)和区域管理(省、地、县、乡)并行的。而部门是依托区域存在的,必须落实到区域,构成区域的组成要素;是为区域服务的,是以一定层次的区域需要为依据的。因此,乡村可以概括为:在某一地域里,以农业生产为主,由多种社会关系和社会群体组成,从事各种社会活动所构成的社会实体,是社会的基层部分。

首先,乡村是一个地域概念,它包括城市以外的一切地域;乡村是一个经济概念,表示一种不同于城市的经济活动形式。农村经济与自然再生产关联较密切,而且农村经济活动较分散。“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中;而在乡村里所

看到的却是……孤立和分散。”^①最后，乡村是一个社区概念，表示一种不同于城市社会的社会活动方式，与城市相比，传统伦理的习惯势力影响较大，对血缘关系，地缘关系更为珍视。

根据这个含义，构成乡村的基本要素应是：

1. 以一定的地域为必要条件之一。一般地说，某个具体的乡村，其大部分社会活动都集中在某一特定的区域里，即地理界限分布。

2. 以一定的社会关系为基础组织起来的共同生活人群。例如，我国乡村是以社会主义生产关系为基础组织起来的农民群众。

3. 有一定的行政归属关系和社会服务设施。具体化的乡村应是属于某个县的乡，或某个乡的村。在其区域内有教育、商业和服务业等设施。

4. 有特定的生产和生活方式。如我国乡村的生产方式和生活方式都有别于城市。

(二)乡村的主要特征

由乡村的基本概念和构成要素可知，我国乡村具有以下特征：

1. 社会组织关系的多样性。乡村主要指县以下的“乡”和“村”两级社会区域。依据我国法律，乡一级是国家在农村的基层政权性组织，而村是村民自治性组织。在乡村中有党、政、工、团、民兵、妇联以及不同性质的各种社会、经济组织。目前，在乡村中正式组织和非正式组织同时发挥作用。由于我国乡村正处于由自然经济向商品经济、由传统社会向现代社会转变之中，所以，家族、宗族、邻里关系等感情色彩较浓的非正式组织仍发挥着一定的作用。

2. 以农为主，以农业生产方式为基础。我国乡村以农业生产为主。随着社会进步与经济发展，大多数农村都实行农、工、商、运、建、服等不同行业的综合经营。

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷，第56页。

乡村社会的特点,是由组成该社会的主导生产方式所决定。现阶段我国乡村以农为主,农业生产方式居于主导地位。由于农业生产与自然环境关系密切,周期性和季节性明显,生产稳定性差,劳动生产率不易提高,耕作路途较远且分散。这些特点决定了乡村人口密度一般小于城市,人们的社会交往较少,信息较为闭塞,在一定阶段农民安居乐土,不易流动;但由于农业生产的风险大,经济效益比较低,在社会发展的某个阶段,乡村人口流入城市又成为普遍现象。

我国农村多种经营方针和社会主义市场经济的发展,使乡村社会的传统模式、社会行为方式不断地发生变化,原有的乡村的内涵也在发生变化。因此,乡村这一概念的特点具有相对性质,应持动态观点。

3. 以农民为主,以农户家庭为基础。现阶段乡村的主要成员是从事农业劳动的农民。我国的乡村是由原来的民族、家族、部落、邻里等血缘、地缘群体演替而来的。所以,农民行为观念留下了这方面的烙印,家庭观念、家庭地位对于乡村社会经济仍有一定的影响力。党的十一届三中全会以来,我国农村经济体制改革的根本内容,就是重新确定家庭自主地位,扩大农户经营自主权。

二、乡村的基本功能

乡村作为最基本的区域性社会单位,其基本功能是:

(一)政权组织

乡村政权组织是最基层的政治性组织,它是国家政权的重要基础。上层的国家权力是国家政权体系的本质和核心部分,但国家权力的存在及作用,都是以基础性组织为前提,国家的意志只有通过基层政权组织才能贯彻到农村。政权组织是维持乡村社会正常生活的政治支柱,它的权威来自体现统治阶级意志的法律保护。在乡村的各种组织机构中,唯有政权组织才能集中体现国家的整体

意志。这种国家意志通过乡村政权组织贯彻法令，编制户籍，征收赋税，管理社会等具体手段来体现。由此可见，政权组织的功能体现在乡村的政治、经济、法制等各个方面。

我国乡一级政权组织是最基层的政治组织，乡管辖下的村不是一级政权组织，但村民委员会在乡村组织体系中占重要地位。村民委员会是村级居民实行自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。

（二）发展经济

发展经济，增加生产，提高效益是一切社会存在的物质基础。乡村是社会基层的区域性共同体，发展经济是它的基本功能，体现在生产、交换、分配和消费社会再生产的全过程。因此，乡村在组织社会经济工作中，应树立全方位、全过程的观点，应用系统工程的理论和方法指导各项经济活动。

当前，我国处于社会主义初级阶段，这是不发达的阶段，农村尤其不发达。为此，必须始终把发展农村经济、提高农业生产水平作为整个农村工作的中心，保持农业和农村经济的持续稳定的增长。因此，发挥乡村的经济功能更具有深远和现实的意义。

（三）行政领导

行政功能是依靠行政组织，按照行政隶属关系，运用行政命令手段来实现的。乡村是基层政权组织，国家的大政方针和整体意志只有通过政权组织的威力，利用行政职能和手段，才能全面地贯彻执行。乡村行政功能之所以重要，是由两个方面决定的：一是社会生活的客观需要。乡村是一个多元化的、复杂的社会区域共同体，社会生活的正常运转要求规范化，社会行为的总目标应当一致，人们的个体行为准则要服从整体意志的要求。但社会日常生活的非理性行为总是客观存在的。这就需要通过行政功能加以监督、控制和规范。二是由于行政功能的自身特点所决定的。行政功能的社会效果往往是利用经济手段或法律手段所不能达到的，它是利用

行政隶属关系和行政命令来实现的。因此，乡村的行政功能应予以重视。

（四）社区服务

社区服务是指在政府领导下，发动和组织社区内的成员开展互助活动，办理公共事务和公益事业，解决本社区的社会问题。随着社会的进步和经济的发展，乡村的社会服务和社会保障问题愈显突出。这些问题的解决有赖于社会的服务，通过开展社会成员间的互助活动将是主要途径。这种社会发展的客观要求，是强化乡村社会功能的必然因素。

搞好乡村的社区服务工作，对于解决群众的实际困难，推进两种文明建设，增强党和政府的凝聚力，促进社会稳定等方面都有重要的意义。

我国乡村社区服务工作应有一个较大的发展，乡级政权组织和村民委员会应加强领导、指导和倡导，积极宣传，制定正确的服务方针，以社会效益为第一，因地制宜，多种形式推进社区服务工作。

三、我国的乡村

我国是一个农业大国。中国的革命从农村开始，中国的改革率先从农村突破。农业兴，百业兴，农业稳，全局稳。农业、农村和农民问题，在党和国家工作中始终处于举足轻重的地位。

农业是我国乡村的主要产业。全国 12 亿多人口，9 亿在农村，农业劳动力占全国劳动力总数的 70% 多。农业产业解决了 4 亿劳动力就业和 9 亿人民生活 and 致富问题，满足了 12 亿人口的吃饭和多种农副产品的需求。农业产值和来自农业的税收在国民经济中占有重要的比重。

党的十一届三中全会以来，我国的农业，农村经济和社会发展发生了历史性的巨变，取得了举世瞩目的成就，开创了乡村发展的

新纪元。

农村改革 20 年来,实行以公有制为主体,多种所有制经济共同发展的基本经济制度,以家庭承包经营为基础,统分结合的经营制度,以劳动所得为主和按生产要素分配相结合的分配制度,初步构筑了适应发展社会主义市场经济要求的农村新经济体制框架,极大地调动了亿万农民的积极性,解放和发展了农业生产力,粮食和其他农产品大幅度增长。20 年来,我国粮食总产量连攀 3 500 亿公斤、4 000 亿公斤、4 500 亿公斤三个台阶,1996 年更突破了 5 000 亿公斤大关,成为世界上最大的粮食生产国。1997 年粮、棉、油、糖产量分别比 1978 年增长 4.62 倍、1.1 倍、3.1 倍、2.9 倍;猪牛羊肉和奶类产量分别增长了 4.6 倍和 6.1 倍。结束了主要农产品长期短缺的历史,达到了总量大体平衡,丰年有余。

乡镇企业异军突起。目前,我国乡镇企业已有 2 015 万家,吸纳农村富余劳动力 1.3 亿人。全国国内生产总值的近三分之一,农业总产值的二分之一,税收近五分之一,全国出口货值的三分之一都来自乡镇企业。乡镇企业的发展,带动了农村产业结构、就业结构的变革和小城镇的发展,开创了一条有中国特色的农村现代化道路。

改革的 20 年间,9 亿农民收入迅速提高,绝大多数人实现了温饱,不少人开始步入小康。与 1978 年人均 134 元相比,增加了 14.6 倍,实际年均增长 8.1%,比同期农业发展速度快 1.4 个百分点。1998 年全国农民人均纯收入 2 150 元,扣除物价因素,比 1997 年增长 4%。全国农村总体上进入由温饱向小康迈进的阶段。

农民的思想观念顺应时代要求发生着深刻的变化,农村精神文明建设和扩大农村基层民主,实行村民自治的民主法制建设也取得了明显进步。

我国农村改革的成就,为全国改革、发展、稳定作出了重要贡献;我国农村正经历由温饱到建设小康,进而实现现代化的伟大历

史进程,广大农民看到了走向富裕的光明前景,坚定了跟中国共产党走有中国特色社会主义道路的信心。

我国社会主义初级阶段是不发达的阶段,农村尤其不发达。表现在:农业基础设施薄弱,抗御自然灾害能力不强;生产力落后,主要靠手工劳动;市场化程度低,自给半自给经济占相当比重;农业人口多,就业压力大;科技教育文化落后,文盲半文盲数量较大;农民生活水平低,还有几千万人没有解决温饱;城乡差别大,农村发展不平衡;人口、资源、环境压力加大。

农业、农村和农民问题是关系我国改革开放和现代化建设全局的重大问题。为实现我国跨世纪发展的宏伟目标,必须保持农业和农村经济的持续稳定发展。没有农村的稳定,就没有全国的稳定,没有农民的小康,就没有全国人民的小康,没有农业的现代化,就没有整个国民经济的现代化。为此,必须始终把发展农村经济,提高农业生产力水平作为整个农村工作的中心,依靠农民,运用现代科技,制定乡村发展规划,向生产的深度和广度进军,增强农村经济活力,不断地提高农民的物质和文化生活水平。

第二节 农村发展

一、发展的涵义

“发展”是一个哲学范畴。对发展的理解有两种不同的观点。一种是形而上学的观点,认为发展是增加或减少,是重复,系静态的描述。另一种是辩证法的观点,认为发展是对立面的统一,是对物质运动性引起变化的一种表述,系动态的描述。一般对“发展”定义界定为:事物由小到大,由简到繁,由低级到高级,由旧质到新质的运动变化过程。发展作为一种目标,亦可理解为进步、完善、提高和深化。

二、经济增长与经济发展

50年代和60年代,部分发展中国家由于忽视了农业和农村发展的战略地位,造成了“有增长、无发展”的发展危机,使部分第三世界国家的经济发展陷入困境。为此,对经济增长和经济发展应有正确的认识。

经济增长,是指由于就业人数的增加,资本积累和技术进步等原因,增加实际的产出,即社会产品量的变化(增加),或是经济规模在数量上的扩大。

经济发展,不单是产出的增加,还包含产品的生产和分配赖以进行的技术、经济制度和资源利用方式的变革,产业结构、分配制度、教育程度、社会生活、物质福利的改善,是一种质的变革,是在量变基础上的结构性的质变。

经济增长与经济发展之间存在着密切的关系。

从发展角度来说:

1. 完全没有发展的增长。主要表现为掠夺式的经营,它以牺牲生态、经济结构、社会及其他后期的利益作为代价,谋取经济的增长。这种增长,往往不能持久,甚至为往后的发展造成诸多不利的因素。增长而无发展,农村就要落后。

2. 有一定片面发展的增长。这种片面发展表现为:当出现一定技术进步时,因牺牲结构或其他方面的改革,而使技术进步的作用不能充分发挥;当出现一定结构变革时,又因牺牲了技术进步而使经济增长缓慢,且不可避免地陷入波动之中。

3. 有发展的增长。从长远的趋势观察,因为增长具有一定的经济、社会、生态的效益,结构的合理性,技术的持续进步,以及体制的调节等特征,是一种正增长,经济增长带来了经济发展和社会的进步。

从增长角度看:

1. 一定的经济增长是经济发展的必要条件,但不是充分条件。没有经济增长就没有经济发展。一个国家、地区在一定时期内的生产总量、总产值增长均极其缓慢时,经济结构的变革和技术的进步都要受到制约,社会进步更是无从谈起。

2. 经济的不断增长才能不断地提出发展的要求。

所以,可以有无发展的经济增长,但不可能存在无增长的经济增长,经济发展必然包容经济增长。因此,要促进经济发展,就不能单纯地追求产出的增长,而应在经济体制、经济结构、收入分配、社会福利、生态环境、文教卫生、群众参与等方面的改进的同时,实现更高的经济增长。为此,发展是硬道理。

三、我国农业和农村跨世纪发展的目标和方针

中国共产党十五大提出党在社会主义初级阶段的基本纲领和下世纪第一个十年的奋斗目标,为我国农业和农村走向现代化指明了方向。从现在起到2010年,建设有中国特色社会主义新农村的目标是:

1. 在经济上,坚持以公有制为主体,多种所有制共同发展,不断解放和发展农村生产力。基本建立以家庭承包经营为基础,以农业社会化服务体系、农产品市场体系和国家对农业的支持保护体系为支撑,适应发展社会主义市场经济要求的农村经济体系;农业科技、装备水平和综合生产能力有显著提高,农产品更好地满足国民经济发展和人口增长、生活改善的需求;农业产业结构进一步优化,城镇水平有较大提高;农民收入不断增加,农村全面实现小康,并逐步向更高的水平前进。

2. 在政治上,坚持中国共产党的领导,加强农村社会主义民主政治建设,进一步扩大基层民主,保证农民依法直接行使民主权利。全面推进村民自治,完善乡镇人民代表大会制度;乡镇机构精干,以党支部为核心的村级组织健全,干群关系密切;加强法治,保

持农村良好的社会秩序和治安环境。

3. 在文化上,坚持全面推进农村社会主义精神文明建设,培养有理想、有道德、有文化、有纪律的新型农民。加强思想道德教育,倡导健康文明的社会风尚;发展教育事业,普及九年制义务教育,扫除青壮年文盲,普及科学技术知识;发展农村卫生、体育事业,使农民享有初级卫生保健;建设农村文化设施,丰富农民的精神文化生活。

提出这个目标,就能更好地凝聚全党全国和农村广大干部群众的智慧和力量,全面推进农村的现代化建设。

实现我国农业和农村跨世纪发展目标,必须坚持以下十条方针:

1. 始终把农业放在国民经济发展的首位。农业是国民经济的基础。大力发展农业不仅是保障人民生活的要求,也是发展工业和第三产业的需要。调整国民收入分配格局,加大对农业的投入。加强农业立法和执法,支持和保护农业。

2. 长期稳定农村基本政策。以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,以家庭承包经营为基础、统分结合的经营制度,以劳动所有为主和按生产要素分配相结合的分配制度,必须长期坚持。在这个基础上,按照建立社会主义市场经济体制的要求,深化农村改革。

3. 不放松粮食生产,积极发展多种经营。必须稳定发展粮食生产,同时又要调整农村产业结构,实行农林牧副渔并举,并且把发展多种经营同支持和促进粮食生产结合起来,确保农产品有效供给和农民收入持续增长。

4. 实施科教兴农。农业的根本出路在科技、在教育。实行农科教结合,加强农业科学技术和推广,注重人才培养,把农业和农村经济增长转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。

5. 实现农业可持续发展。必须加强以水利为重点的基础设施

建设和林业建设,严格保护耕地、森林植被和水资源,防治水土流失、土地荒漠化和环境污染,改善生产条件,保护生态环境。

6. 大力发展乡镇企业,多渠道转移农村富余劳动力。立足农村,向生产的深度和广度进军,发展二、三产业,建设小城镇。开拓农村广阔的就业门路,同时适应城镇和发达地区的客观需要,引导农村劳动力合理有序流动。

7. 切实减轻农民负担。这是保护农村生产力,保持农村稳定的大事。坚持多予少取,让农民得到更多的实惠。农村各项建设都要尊重群众意愿,量力而行。

8. 实行计划生育基本国策。控制人口过快增长的重点和难点在农村。大力提倡少生优育,使农村人口同经济、社会发展相适应。

9. 推进农村基层民主政治建设。经济体制改革要求政治体制改革相配合。坚持和改善农村基层党组织的领导。加强乡镇政权和村民自治组织建设,依法保障农民当家作主的权利。

10. 物质文明建设和精神文明建设两手抓。两个文明都搞好,农村经济、社会协调发展,才是有中国特色社会主义的新农村。

这十条方针,是对 20 年来我党在指导农业和农村工作中形成的一系列方针的概括和总结,具有长远的指导意义。

第三节 农村发展规划

一、农村发展规划的概念

农村发展规划,一般是指各地区根据其当前经济、技术、社会等状况和未来可能发展的趋势而制定的具有综合性、长期性的一种计划形式。

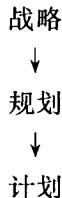
战略、规划、计划三者之间具有密切的内在联系,但又各有不同。

战略,指重大的、带有全局性的或决定全局的谋划。战略指导规划。农村发展战略,实质上是农村经济、科技、社会发展战略,可理解为:在较长时期内(如10年、20年、30年),农村根据对影响经济、科技、社会发展的各种因素和条件的分析与预测,从关系到经济、科技、社会发展全局的各方面出发,制定经济、科技、社会发展所要达到的目标,所要着力的重点,以及实现上述要求所要采取的力量部署和重大政策措施。

规划,一般是指中、长期的一种计划形式,是为了实现战略所必须的进一步谋划。制定规划应以所确定的战略为依据,并进一步充实战略;并用以指导计划的制定。根据社会管理系统的横向分工的不同要求,规划一般可分为综合(总体)规划、产业(部门)规划和专门(专题)规划。综合规划是在总体上而又定量地反映发展的战略思想、目标、重点、阶段、步骤和措施等内容。产业规划则是综合规划的进一步深化和具体化。专门规划是从协同角度,协助各产业规划充分有效地完成综合规划的构想。

计划一般指中、短期计划,是未来行动的方案。它是规划的进一步延伸和具体化,是规划实施的阶段性措施。只有通过具体计划的制定,规划才可实现。

战略、规划、计划三者的关系如下图所示:



由此可知,战略、规划、计划是一种内在密切相关的延伸关系,是一种总体与局部的关系。战略是制定规划和计划的指导方针,规划和计划是为了实现战略中规定的目标所采取的行动安排,是战略的延续。