

山区建设问题探讨

国务院农村发展研究中心山区组 编



山区建设问题探讨

国 务 院 编
农村发展研究中心山区组
责任编辑 张文珍

农村读物出版社 出版
牛栏山印刷厂 印刷
新华书店北京发行所 发行

787×1092毫米 1/32 12.5印张 280千字

1986年2月第1版 1986年2月北京第1次印刷

印数：1—1,200

书号：4267·24 定价：1.95元

目 录

1. 进一步放宽政策 加快山区建设 (序言) (1)
2. 加快山区建设是实现我国农业现代化的一项
重要战略任务.....李占魁 艾云航 (10)
3. 落实“两个转变” 促进山区建设.....王国才 (38)
4. 放宽政策 建设山区.....郭继明 (49)
5. 综合开发山区资源 积极搞好小流域治理
.....高世才 (56)
6. 综合治理 综合经营.....于 潮 (75)
7. 充分发挥山区优势 大力发展多种经营
.....师书宗 (86)
8. 延安地区发展山区经济的基本路子.....刘怀章 (99)
9. 搞好“两个转变” 加快山区建设.....许宏文 (116)
10. 发挥山区优势 搞活延边经济金龙燮 (144)
11. 农林结合 综合发展曾显章 (158)
12. 开创南方山区建设新局面
几个问题的探讨李占魁 艾云航 (176)
13. 发展山区经济的几个问题陈仕周 (196)
14. 放宽经济政策 加快山区建设张广山 (209)
15. 林工商综合经营 搞活山区经济饶 鹏 (220)
16. 调节山区生产结构 加快山区建设步伐
.....李克耻 (234)

17. 进一步放宽林业政策 使山区人民尽快富裕起来
.....王家模 (249)
18. 实行以林养林方针 加快林业县建设步伐
.....兰 舒 (269)
19. 发展山区经济要走调整改革的路子
.....季虎成 (281)
20. 端正山区建设方针 综合利用各种资源
.....唐盛世 (293)
21. 发展林业是山区经济建设的核心邓 超 (308)
22. 要把山区建设放到重要战略地位王宪恩 (331)
23. 进一步放宽政策 搞活山区经济王履定 (346)
24. 画好江西的“山水画” 主要是靠广大群众
.....张国立 (364)
25. 发挥山区优势 繁荣云南经济艾云航 (380)

进一步放宽政策 加快山区建设

(序 言)

加快山区建设，使山区人民尽快富裕起来，这是中央领导同志极为关怀、极为重视的一件大事，也是山区广大农民群众多年的强烈愿望。这对于实现党的十二大提出的到本世纪末工农业年总产值翻两番的宏伟目标，有着十分重要的意义。

我国是一个多山的国家，山地、丘陵、高原约占全部国土的三分之二。山区人口约占全国总人口的三分之一。山区拥有丰富的资源，蕴藏着巨大的潜力，多种经营门路十分广阔，是四化建设的宝库。本来，山区人民尽快富裕起来，是具备客观上的良好条件的。但是，正如某些地方的同志所说，过去相当长一个时期内，由于“左”的错误影响，我们农业工作上有两大失误，一个失误在山，一个失误在水，致使山区人民没有富裕起来，不少山区人民生活水平还远低于平原，有些甚至迄今连温饱问题也未解决。有些山区人畜饮水问题还非常困难。这种状况，再也不能继续下去了。如何对待山区人民，如何对待加快山区建设，这是一个有没有群众观点的问题，是一个对山区人民有没有深厚感情的问题。我们要充分认识加快山区建设的重要性、紧迫性，切切实实把它抓紧抓好。

要加快发展山区生产，国家的重点投资和支援是必要的，但不能“等、靠、要”，重要的问题在于进一步解放思

想，放宽政策，把广大山区人民群众发展生产的积极性充分调动起来。有些同志对山区建设缺乏信心，就是由于看不到农民群众中蕴藏着的巨大力量。党的十一届三中全会以来各地涌现出的一大批富得快富得早的典型说明：只要政策对头，让山区农民放开手脚干，就会产生无穷的力量。

本书选编的24篇文章，着重介绍各地山区建设所取得的伟大成就，群众生活变化情况，山区建设的经验和教训，当前存在的主要问题，以及今后进一步发展山区经济的主要途径和措施。这些文章理论联系实际，内容十分丰富，经验非常宝贵，教训也是很深刻的。这对进一步搞好山区建设，加速山区人民群众治穷致富的步伐是很有参考价值的。根据这些地方的经验，搞好山区建设必须抓好以下各项工作：

（一）必须端正山区建设的方针

要把山区生态的恶性循环转变为良性循环，中心环节是种草种树，实行农林牧副渔多种经营，农工商运综合发展的方针。为搞好山区绿化工作，达到致富于山，造福于川，支援四化建设，使山区群众尽快富裕起来的目的，在指导思想应把用材林、经济林、薪炭林很好结合起来，在大力发展用材林的同时，要把经济林放到应有位置上，要因地制宜地大力发展干鲜水果、木本粮油、药材等，做到长短结合，以短养长，使群众尽快得到经济实惠。要坚持封山育林育草和造林种草相结合。在土地资源利用上，要一业为主，多种经营，相互穿插，综合利用，特别要注意发挥林牧的相互促进作用，充分发挥山区草山草坡多的优势，大力发展草食动物。必须实行生物措施与工程措施相结合，并且要以生物措

施为主。

(二) 要认真落实自留山政策， 为农民致富创造条件

划分自留山，是党的十一届三中全会以来放宽农村经济政策，活跃农村经济的一项重要决策。山区荒山荒坡荒沟很多。这些荒山资源，单纯依靠国家和集体的力量不可能很快绿化起来。必须充分调动山区广大群众才能尽快改造和利用。实行联产承包责任制后，山区劳动力和劳动时间大量剩余。为使辽阔的荒山资源同大量的剩余劳动力很好地结合起来，使农民劳动致富大有用武之地，为社会创造更多的财富，尽量给农民多划一些自留山是完全必要的。为了调动群众经营自留山的积极性，要明确宣布：社员对自留山有长期经营权，栽植的树木永远归社员所有，允许继承，产品自主处理。自留山确定后，由县政府统一发给自留山使用证，其使用权、收益权、继承权，受法律保护，任何人不得侵犯。自留山不准买卖，只准造林、栽果、种草，要限期绿化，否则集体有权收回。

(三) 要认真搞好各种形式的 联产承包责任制

山区面积大，居住分散，交通不便，生产力水平低，商品经济不发达。因此，山区改革的决心要更大，政策更要放宽。要继续稳定和完善农业联产承包责任制，延长耕地承包期，鼓励农民增加投资，培肥地力。要把农业联产承包责任

制的基本经验，因地制宜地推广到林、牧、副、渔等各业中去，从现有农田推广到荒山、荒坡、荒沟、水面等各个方面去。集体所有的成材林、中幼林、水源林、防护林、风景林、经济林以及在划分自留山以后多余的荒山、荒坡和疏残次林，都应分别不同情况建立多种形式的联产承包责任制。可以分户承包，联户承包，专业户(人)承包，专业队(组)承包，跨社跨队承包。可以分别包管护，包抚育，包育苗，包造林和迹地更新。允许开发性承包大户在荒山荒坡植树种草；大力发展育苗、造林专业户和重点户；支持社队间、农户间、社队与农户联合投资、投劳、投山，自愿组织多种形式的合作经济；鼓励平原地区的劳动力到山区承包荒山种草造林。国营林场、集体林场都要认真推行联产承包责任制。国营林场本场无力经营的荒山荒坡可承包给附近社员经营。集体林场可以折价作股办林业合作社，按股分红；也可以联产承包经营。要根据林业生产周期长、投资见效慢的特点，承包的时间要比农业长些，增值部分的大头要归承包者。要区别成材林、中幼林、荒山等具体情况，确定不同的收益分成比例。分成办法，可以按产值，也可以按产品计算。这些都应当按照群众意愿，因地制宜，民主商定，切忌一刀切。不管采取那种形式，都必须保护好现有林木，严禁毁林和乱垦荒山荒坡种粮，一定要搞好水土保持。

(四) 要妥善解决山区粮食问题

粮食是发展山区经济的基础，没有充足的粮食，农民吃不饱饭，山区经济是难以发展起来的。为什么有些地方毁林、毁草开荒制止不住？主要原因之一就是吃饭问题没有解

决。根据各地的经验，解决山区人民的粮食问题，应该采取多种途径和措施。凡是适宜种植粮食的地方，都要固定耕地面积，实行科学种田，提高单产，争取粮食自给或大部分自给。提倡林粮间作，栽种“铁杆庄稼”，发展木本粮油，实行“林粮挂钩”，“以经代粮”、“以经换粮”的政策。农村返销粮，用于林牧和多种经营基地建设以及收购山货、土特产品的补助粮、奖售粮，都要和造林、交售产品挂起钩来，要改变上级拨款拨粮单纯救济的作法。对山区经济林产品和土特产品，允许农民同平原地区交换粮食。对缺粮严重的山区，继续实行供应返销粮的政策，并保证最低口粮标准。要发挥平原地区种粮优势，建立商品粮基地，支援山区建设。

（五）充分利用山区资源， 积极开展多种经营

要放手发动群众利用山区资源丰富的优势，在发展多种经营上大作文章。发展林业要改变单纯用材林的思想，实行用材林、经济林、薪炭林、水源林、防护林相结合，特别要重视发展那些见效快、收益大的速生丰产林、干鲜水果、木本粮油、桑蚕、柞蚕药材等。要使山区人民富裕起来，必须发展加工业，并且解决产品贮藏、运输等问题。要帮助群众集资入股，联合兴办林、牧、粮、油、饲料、果品、药材等加工工业，允许加工产品议价自销。要鼓励群众发展采掘、运输、采集等各种多种经营。真正做到人尽其才，物尽其用，货畅其流，百宝下山，富进农家。

(六) 搞活商业流通渠道， 促进商品生产发展

商业流通渠道不畅，信息不灵，是当前山区建设的突出问题之一。这一问题不解决，要使自给性经济向商品经济转化、传统农业向现代化农业转化是困难的。目前山区商品流通问题较多，农民需要的东西买不到，而农副土特产品卖不出，收购价格偏低，统得过死，有利的全额收购，无利的不收购。加之市场信息不灵，致使山区农民生产有一定的盲目性，收入不稳定，挫伤积极性。要把山区的商业渠道搞活，必须打破商业独家经营的局面，国家、集体、个人一齐上。必须动员和组织各方面的力量，逐步建立起比较完备的商品生产服务体系，满足山区群众对技术、资金、供销、贮藏、加工、运输和市场信息、经营辅导等方面的要求。要积极提倡、推行农工商、林工商、牧工商，使生产、加工、销售走一条龙的道路。

(七) 积极改善山区的交通运输条件

山区山高林深路远，居住分散，公路和人马驿道稀少，交通十分不便。加快山区交通建设，改善山区的交通运输条件，对动员全国力量支援山区，对利用山区的丰富资源支援全国都有重大的意义。只有山区的交通运输条件改善了，外边的东西才能运进去，山区的物资才能运出来。要改善山区的交通运输状况，必须从山区的实际出发，采取简便易行的办法，逐步加以解决。要在统一规划下，贯彻“民工建勤、

民办公助”的政策，采取分段包干、检查验收的办法，组织农民有计划地分期分批地修建山区公路。有水运条件的地方，要疏通河道，发展航运。深山区要鼓励和支持群众积极发展索道和人马吊桥，恢复马帮、牛帮、驴帮，提倡人运畜驮等多种形式。鼓励个人或联合购买各种运输工具，兴办交通事业。

（八）发挥山区优势，解决能源问题

能源问题，是山区农民生产生活中的一件大事。解决山区能源的关键，是充分发挥山区能源丰富的优势，从当地实际出发，因地制宜地采取多种途径加以解决。在目前条件下，对大多数山区来说，解决群众生活燃料的最实际、最现实和最有效的办法，是给农民适当多划一些自留山，大力发展社员家庭经营为主的薪炭林，并积极推广节柴灶。只要自留山政策落实得好，用不了几年群众烧柴问题就可以得到很好解决。山区水利资源丰富，发展小水电的条件很好，是解决山区工农业生产和群众生活能源的一个重要途径。今后应加强规划，搞好布局，综合开发利用。小水电建设应该贯彻“自建、自管、自用”的方针，实行“谁建、谁有、谁受益”和“以电养电”的政策。要解决好建设资金，以地方和集体自筹为主，鼓励农民群众集资联办，国家给予一定的贷款和投资补助。要逐步推广“以电代柴”。在有条件的地方，要因地制宜地积极发展小煤窑、太阳能、风力发电、沼气等能源建设，采取多种途径解决山区能源问题。

(九) 积极发展山区文教、卫生、科技事业

建国以来，山区在发展文教、卫生事业，普及科学技术方面做了不少工作，取得了一些成绩。但是，同平原地区相比，还非常落后。为了改变这种状况，必须从当地实际出发，采取更加灵活的政策和措施。首先，对已在山区工作的知识分子必须实行优惠政策，用党的政策把他们的积极性充分调动起来。要在政治待遇、调资晋级、子女上学就业、物资供应、居住条件等方面，给予优先考虑和必要照顾。在政治上要充分信任，对德才兼备的科技人员要大胆提拔使用。其次，要积极从内地、沿海、大中城市、经济发达地区引进技术，招聘科技人员和能工巧匠。再其次，要增加对山区的智力投资，努力办好小学、中学、农业中学和各种职业学校、技术学校；要努力办好医院、文化馆，改善文化卫生条件；要积极举办各种形式的农民文化技术培训班，培养农民技术员，广泛开展科普活动。农林牧医师等院校的招生，要面向农村，面向山区，定向招生，定向分配，毕业后回山区工作。要有计划地增加对山区大中专毕业生的分配名额。

(十) 加强对山区建设的领导

搞好山区建设，任务光荣而艰巨，各级党委和政府一定要把山区建设放在重要议事日程上。各行各业要在党委的统一领导下，协同作战，统一规划，综合治理。必须深入实际，调查研究，因地制宜地确定山区建设方针，做出山区建

设的总体规划，明确主攻方向和奋斗目标，找到突破口，做到长计划、短安排。对童山秃岭，要抓紧种草种树；要发展林牧土特产品加工业，增产增值；交通特别不便的社队，要发动群众首先修通道路；对缺水山区，要切实解决好人畜饮水问题。山区建设搞得好的地方，有一个共同点，就是有一个好的领导班子。因此，要加强山区各级党政组织建设，对党员干部要加强培训工作，不断提高他们的政治素质、管理水平和科技水平。各级党委，特别是贫困地区的县委、县人民政府，要关心人民疾苦，提高为人民服务的自觉性，千方百计把山区建设工作做好。要教育干部，奋发图强，不畏艰难，努力学习，重视科技，尊重群众，尊重实践，勇于从实际出发，踏踏实实进行工作，力戒形式主义、摆花架子等不良作风。在几年内务必把山区林业、畜牧业、加工业、采矿业抓上去，务必把能源运输问题解决好，为改变贫困山区面貌，实现党的十二大提出的宏伟目标，切实做出成绩。

农研中心山区组

1984年6月5日

加快山区建设是实现我国农业现代化的 一项重要战略任务

李占魁 艾云航

党的十二次全国代表大会在全面开创社会主义现代化建设新局面的各项任务中规定,从1981年到本世纪末的20年,我国经济建设总的奋斗目标是,在不断提高经济效益的前提下,力争使全国工农业的年总产值翻两番。为实现这一伟大目标,最重要的是要解决好农业问题,能源、交通问题和教育、科学问题。农业是国民经济的基础,只要农业上去了,其他事情就比较好了。

发展农业,必须坚定不移地贯彻“决不放松粮食生产,积极开展多种经营”的方针,必须从单纯的搞粮转移到搞粮的同时要抓多种经营,从单纯搞水利建设转变到同时要抓植被建设;必须在充分合理利用现有耕地的同时,把大片的山地和草原等土地资源都充分利用起来。

建国以来,党和政府对山区建设做了大量工作,并取得了一定的成绩,特别是十一届三中全会以来,各级领导更加重视山区工作,从当地实际出发,采取了一些有利于山区经济恢复发展的措施,给山区人民以休养生息的机会,使山区经济开始有了一些好转,人民生活有了不同程度的改善,并涌现出一些山区建设搞得比较好的典型。但由于自然条件、

工作基础和政策落实情况的差异，山区经济还存在发展不平衡的状态，还有一部分山区非常贫困落后。山区同平原相比，经济和其他各项事业发展缓慢，群众的生产和生活水平存在着相当的差距。下面对山区建设一些问题进行探讨。

一、山区建设的重要意义

我国是一个多山的国家。加快山区建设是关系全局的、具有战略意义的大事。

1. 加快山区建设是山区人民的迫切愿望

全国山地、丘陵、高原面积662.4万平方公里，占全国总面积的69%。据有关部门1976年统计，全国2,331个县级行政区，则有68.7%，即1,602个，位于山区。其中：高山县78个，中低山县742个，丘陵县719个，高原县63个。全国大约三分之一人口，五分之二耕地分布在山区，有三分之一粮食出产于山区。^①

解放以来，党和政府对山区建设做了大量工作，但由于指导思想上忽视山区的特点，再加上林彪、江青两个反革命集团的严重破坏，山区面貌改变不大，山区人民的生活仍不富裕，甚至有的温饱问题还没有得到解决，有的吃水仍有困难。党的十一届三中全会以来，认真清理“左”的错误影响，调整农业结构，落实经济政策，山区经济已经正在恢复发展中。但总的来看，发展速度不快也很不平衡，不少山区的面貌没有得到根本改变，人民生活比较困难。例如山东省临沂地区，1981年社员人均分配在全省13个地市中居于末位。人

注：① 在山区耕地面积中，有一部分是25度以上的毁林、毁草不宜种植粮食的坡地。

均分配在40元以下的生产队有3,577个,无现金分配的生产队有399个,历年欠款户有559,600户,欠款总额8,543万元,户均152.7元。再如贵州省毕节地区赫章县,1980年人均收入50元以下的生产队占83%。1981年特别困难的生产队占67.5%,特别困难户占66.3%。全县有57.2%的农户靠国家救济粮、款、物过日子。有些山区是老根据地,为革命战争做出了巨大的贡献。建国后,他们发扬愚公移山精神,战天斗地,对国家作出了新的贡献。但对目前山区的落后状况很不满意,他们说:“战争期间依靠我们,进了城市离开了我们,搞起建设忘了我们。”这说明加快山区建设,改变山区面貌,是广大山区人民的迫切要求。如果山区长期处于落后状态,山区人民是不会满意的。

2.加强山区建设,是进一步发展我国国民经济的需要

山区拥有丰富的资源,蕴藏着巨大的潜力,致富的门路十分广阔。山区是发展林业的基地,我国天然林基本集中在山区,林地面积10亿多亩,木材蓄积量有40—50亿立米。南方山区有竹林5,000多万亩,年产2亿多根,国家基建和民生用材主要由山区采伐供应。我国现有的1,500多万亩茶园地基本上集中在丘陵山区。山区出产各种木本粮食和油料、干鲜果、林副产品、土特产品、药材,多种经营门路广阔。经营得好,一亩收入可顶三、五亩粮田。山区饲草丰富,也是发展畜牧业的基地。北方草原43亿亩,可利用的33亿亩,南方草山草坡10亿亩,可以大量发展食草动物。山区还有丰富的矿藏,可以发展开采业。林业、牧业、农业、矿业发展了,又为社队工副业的发展提供丰富的资源。整个山区经济搞上去了,可以为国内外市场提供更多的林牧农产品和工副产品,从而可以全面加速我国国民经济的发展。现在的问题

是，有12亿多亩宜林荒山、荒滩没有开发利用，已经开发的，由于经营管理不善，收入水平很低。山东莱芜县平均每亩山地收入只有8元。广西梧州地区平均每亩山地收入2.93元，只及每亩耕地收入的3%。如果将所有的宜林山滩都有效地开发利用起来，经济效益将会成倍地增加。例如，山东省五莲县，近几年来狠抓以林为主的多种经营，全县107万亩宜林荒山荒滩已经绿化了71%，森林覆盖率达到27%；修环山公路3,810华里，改变了山区闭塞状况；生产大发展，三年来，平均每年粮食增长5.18%，花生增长1.3倍，果品总产量增长91.8%；收入大增加，全县农业总收入增长74.4%，林牧副渔多种经营收入在农业总收入中的比例，由39.1%增长到52.19%；公共积累增长85.6%；社员人均分配由82.5元增加到187.4元，增长1.27倍。

3. 搞好山区建设，是改变自然面貌和经济面貌，恢复生态平衡，造福于子孙后代的百年大计

山区是河流的发源地。治理好了，可以兴利农业、造福人类；治理不好，会造成水土流失和洪涝灾害，并给下游平原地区带来灾难。治理山区的关键在于搞好水土保持，水土保持是山区的生命线。建国以来，在水土保持方面做了一些工作，但问题仍很严重。毁林开荒、陡坡开荒的现象还不断发生。据统计，目前全国水土流失面积约占全国总面积的六分之一。土壤流失达50亿吨，其肥力氮、磷、钾流失量达4,000万吨。贵州全省有跑水、跑土、跑肥的“三跑”坡地1,300万亩，占旱地总面积1,600万亩的81%，每年平均外流泥沙5,800万吨。毕节、六盘水、遵义等地区水土流失面积约占其总面积的70%左右，山坡变成了光骨头，山脚的好田好土越来越少。四川省1981年发生特大洪灾，除了大气环流因素外，同