



当代贵州/百期精选

QIANLINGGUANCHAO

黔岭观潮

《当代贵州》编辑部/编

—— ● 决 策 运 筹

—— ● 西 部 大 开 发

—— ● 扶 贫 开 发



Guizhou Today

贵州人民出版社

QIANLINGGUANCHAO

黔岭观潮

《当代贵州》编辑部/编

——● 决 策 运 筹

——● 西 部 大 开 发

——● 扶 贫 开 发

壹
卷

贵州人民出版社



当代贵州/百期精选

《当代贵州》顾问

钱运录 石秀诗

孙 淦 黄 瑶 曹洪兴

《当代贵州》编委会主任

庾文升

《当代贵州》编委会

王晓东 傅传耀 辛维光 陈海峰

刘光磊 林明达 许正维 赵友良

杨玉学 向阳生 丁济康 张传瑞

陈鸣明 姜汝洪 廖国勋 杨 骏

总 编/庾文升 向阳生

副总编/姜汝洪 杨 骏

编 辑/明卫华 汪仲达 王润深 谢合宽

贺学军 王 景 王 建 张 炜 刘 燕

目 录

序	(001)
---	-------

一 决策运筹(25)

■ 稳定土地承包关系 实行“增加人口、不再分地” 的方略/李 菁 丁远康	(003)
■ 建设经济强县是加快贵州发展的必然选择/向阳生	(015)
■ 一项富有地方特色的重要决策 ——记省发[1996]2号文件的制发及主要内容/韦昌明 等	(023)
■ 把我省坡改梯工作提高到一个新的水平/王向规	(031)
■ 建设生态农业 实现贵州农业可持续发展/陶性潜	(036)
■ 目标、重点、条件支撑 ——贵州新世纪之初农业发展新框架构想/班程农 等	(042)
■ 推进农村生态建设要处理好五个关系/张锦林	(049)
■ 发挥林业促进贵州经济发展的作用/陈幸良	(055)
■ 加强环境保护 促进可持续发展/李康民	(060)
■ 促进再就业是工会维护职工合法权益的重中之重/赵铁军	(063)
■ 改革开放二十年贵州省固定资产投资建设成果显著/赵家兴	(067)

■ 人间正道是沧桑	
——贵州民族工作五十年/苏太恒	(070)
■ 新世纪之初的贵州财政/李隆昌	(076)
■ 新世纪之初的贵州教育/孔令中	(080)
■ 贵州广播电视事业二十年发展回顾/黄世维	(083)
■ 山花红烂漫 放歌向未来	
——改革开放二十年我省文化事业发展综述/张继增	(088)
■ 发展贵州信息产业的思考/张继泽	(094)
■ 面向 21 世纪 构筑我省跨世纪科技人才新格局/黄楚文	(099)
■ 努力做好新形势下的调研工作/丁济康	(105)
■ 贵州社科研究要为加快发展服务/黄钧儒	(111)
■ 社会主义精神文明建设的理论发展	
及其在贵州的实践/李从彬	(117)
■ 建设山区新型生育文化的实践与思考/廖昌晖	(124)
■ 加快发展·可持续发展·跨越式发展/潘 健	(129)
■ 全省经济工作会议精神解读/刘奇凡	(132)
■ 创新促发展/秦如培	(137)
 二 西部大开发(24)	
■ 贵州:西部大开发的亮点在闪耀/于光远	(145)
■ 转过身 天地新/明卫华	(149)
■ 西部大开发:贵州比较优势何在/唐晓川、彭龙	(158)
■ 加快发展 交通先行/彭伯元	(164)

■ 光荣与梦想

- “西电东送”对贵州经济社会发展的影响/金隆昆 吴世华 (170)

- 火电用煤：“西电东送”刻不容缓的问题/张明星 (175)

- 把我省“西电东送”工程建设推向新阶段/汪仲达 (183)

- 精心架设“黔电送粤”大通道/方 雄 (189)

- 涛声依旧载新舟

- 构皮滩水电站建设纪事/王 建 (194)

- 正视石漠化 再造生态林/周政贤 (200)

- 绿色的喀斯特生态重建/张幼琪 (205)

- 创新旅游业发展模式

- 贵州旅游业发展的战略选择/杨胜明 (211)

- 旅游兴省 走向小康/刘苗鑫 (218)

- 旅游资源是贵州实现跨越式发展的突出优势/黎宗剑 (229)

- 水利建设与贵州经济发展/郑荣华 (234)

- 关于推进贵州工业化的思考/吕 铁 (240)

- 振兴贵州酿酒工业的发展思路/龙超亚 (245)

- 城市现代化发展中的几个理论问题/朱铁臻 (251)

- 城市化：贵州还要加快步伐/王 令 (259)

- 新世纪我省高新技术产业的发展之路/鲍昆明 宋露蕾 (265)

- 开创贵州“普九”新局面/项 雪 (272)

- 贵州大开发要实施六大人才工程/高万能 (277)

- 加快西部地区企业家队伍建设/张晓阳 (282)

- 加快贵州人力资源开发步伐的思考/涂小婷 (287)

三 扶贫开发(11)

- “三个代表”得民心
——省委书记钱运录五进狮扑村纪事/杨 骏 陈 鹏 (295)
- 打好黔东南“两山”扶贫攻坚战/刘光磊 (301)
- 百年一瞬间的历史性变迁
——罗依新寨异地开发扶贫的回顾与思考/辛维光 (306)
- 对我省民族地区经济发展的再认识/柯魁先 王礼全 (312)
- 影响农民增收的成因及对策/袁 周 (318)
- 农民增收关键在提高农产品商品率/刘一民 (325)
- 对口帮扶:硕果累累 前景灿烂/徐屹峰等 (329)
- 岩溶贫困山区生态建设要正确处理好五对关系/刘伦才 (336)
- 退耕还林:大方县的做法、问题及建议/罗昌琪 (344)
- 小额信贷:扶贫到村到户的选择/樊 荣 胡 凯 (350)
- 瑶山巨变/李 洪 (358)

观黔岭潮涌波澜 汇富民兴黔思路

——《黔岭观潮》序

庾文升

中共贵州省委机关刊物《当代贵州》自 1995 年 3 月创刊以来,在省委的领导下,以邓小平理论为指导,认真学习宣传“三个代表”重要思想,始终得到全省广大干部群众和关注贵州发展的各方面人士的热情支持。经过历届编委会、编辑部班子及全体编采人员的不懈努力,刊物质量不断提高,刊物特色渐趋鲜明,赢得了广大读者及业界同行的广泛好评。

刊物是时代发展的记载,是反映历史的一面镜子。

《当代贵州》杂志创刊以来的这 8 年,恰好是世纪交替之际,也是我省抢抓历史性机遇加快发展的重要时期。刊物因此汇集了一些很有分量的文章,如这一时期一些涉及全省的重大决策的产生过程,世纪之交我省各行业发展的回顾和展望,全省各级干部群众对做好本地本部门工作的探索和思考,以及我省社会、文化、人物等方面情况的文章。

2003 年 9 月,适逢《当代贵州》创刊百期,编辑部从 8 年来所刊发的近千万字的文章中,精选出 294 篇文章约 110 万字,以《黔岭观潮》为题,编汇成五个分册,由贵州人民出版社出版发行。此事颇为浩繁,但也很有意义。

之所以称为“黔岭观潮”,是因为这套集子中所选文章均属把视角聚焦于贵州逶迤绵延的山山水水之间;我们也力图通过本书全景式地把 8 年来贵州改革开放潮起潮涌、波澜壮阔的发展历程向读者展现一番。

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持“二为”

方针,追求文章权威性、指导性和可读性的“三性合一”,是编辑部由编刊延伸到编辑本书的基本思想。本文集中的文章内容大略分为两类,一类是围绕中心、服务大局的,包括“决策运筹”、“党群之声”、“扶贫开发”、“西部大开发”、“黔中巡礼”、“企业之林”等;另一类是描述贵州的风情人物、艺林心曲的,包括“旅游天地”、“民族风情”、“艺苑长廊”、“史海名流”以及“山里山外贵州人”等。所选入的文章,力求能生动地回应我们省的一系列重大事件,全方位地反映火热的现实生活,多侧面地真实记录我省这些年经济政治文化的发展历程,因而本文集也具有较强的文献和资料价值。

本文集中的作品,都是全省各级干部群众学习、思考、调研的结晶,是力求理论高度与实践深度相结合的产物。编辑这套文集,对于《当代贵州》杂志来说也是一个再学习的过程。通过文集的编辑工作,使我们进一步认识到,只有深入地学习、调研和思考,只有把理论与实践很好地结合起来,我们才能辨析时代潮流,纵览世纪风云,从而解放思想、更新观念,创新思路、推进工作。

我们希望通过这套文集的出版,能与关注贵州经济加快发展和社会全面进步的同志,一起回眸我们共同走过的岁月,以及我省各地、各部门的发展轨迹,增加对贵州经济政治文化各方面情况的了解,并从中得到推进富民兴黔事业的一些有益启示,使《当代贵州》已发表的文章在新的形势下转化成一种较为系统的、可持续利用的资源。

相对于漫漫8年、多达百期的数千件作品,本文集只选了不到300篇文章,遗珠之憾大抵是难免的,但它很像海涛江波中的一重浪,惟愿这重浪能映出海的壮阔、江的涌流。让我们一起打开书卷,赏波澜、观潮涌。

是为序。

贵州省湄潭县农村改革试验区是 1987 年经国务院批准建立的,试验主题是土地制度建设。1987 年以来,试验区围绕“稳定家庭承包责任制,搞活农户土地合作权”这一思路,出台了一系列政策措施,其中“增加和减少

李菁 丁远康

稳定土地承包关系 实行“增加人口、不再分地”的方略

人口,不再调整土地”(简称“增加人口,不再分地”)的新政策及其配套措施,是农村土地制度建设的主要内容之一。这一政策,采取“以静制动”的方法,稳定了农村土地承包关系,增加了农民经营土地的稳定感和投入的积极性,缓解了人口增长对土地的压力,增加了土地的产出供给能力,在一定程度上解决了家庭承包责任制初始阶段出现的一些问题。试验思路是符合实际的,操作步骤是稳妥的,所获成果超过了预期的试验目标。

008

一 改革基本动因及试验政策措施

(一)基本动因

1. 人地矛盾日渐突出。1950 年,全县户均耕地 10.5 亩,人均 2.5 亩;到 1979 年,分别降为 7.33 亩和 1.45 亩;到 1987 年,分别降到 5.78 亩和 1.34 亩。1979 年至 1986 年间,农业劳动力增

长 31.7%，但播种面积仅增加 10.6%，主要是复种指数已接近临界程度。1986 年，农村剩余劳动力超过总劳动力的 30%，剩余劳动力滞留在日益缩小的有限的耕地上。

2. 原来的土地制度刺激人口的增长。全县人口增长幅度最高的时期是 50 年代至 70 年代初，人口自然增长率均在 20‰ 以上。当然，这是由诸多因素造成的，但是，不可否认的是，原来的土地制度对人口增长产生了负效应。比如：人民公社时期，实行增加一个人口，分得一份基本口粮；包干到户时期，实行增加一个人口，分配或调给一份承包责任地。这种新增人口就可以得到一份基本口粮或责任地的社区保障制度，必然对控制人口增长产生消极作用。我们一方面在不遗余力地抓计划生育，另一方面又在农村某些经济制度，主要是土地制度安排上刺激人口增长，这是一个很大的矛盾。

3. 土地的细分趋势不断加剧。1980 年包干到户时，耕地实行按人均等、好坏扯平、远近搭配的“公平原则”。这种分配方式，在农村温饱尚未解决的情况下普遍受到欢迎，但是，它却造成了农村耕地分散破碎的格局。据某乡调查，包干到户时，户均耕地 15 块，最大的 2 亩，最小的不足一分；某农户全家 7 口人 7 份承包地，多达 128 块。土地的细分，增加不少田埂土坎，减少了有效使用面积，而且分布于东西南北中，不便耕管，增加了活劳动的消耗，造成了作业时间的浪费。1984 年，按照上级有关精神，湄潭县对耕地采取“大稳定、小调整”、“调粮不动地、供粮不包田”的办法，用以解决新增人口无地的矛盾，结果由 90% 的农户调出土地或提供平价粮供应新增人口，使耕地进一步碎化。这次小调整，实际上是“大牵动”。

4. 由于土地因人口增减而经济调整，造成农户承包土地面积和土地边界的不确定性，影响农户经营土地的稳定感和投入

的积极性。主要的表现是,除稻田外,旱地的地力普遍下降。此外,土地纠纷也屡处难决。

(二)试验政策措施

在试验方案设计时,我们曾考虑沿用“大稳定、小调整”的做法,然后再提出稳定 20 年不变。是否调整,不能凭想当然,我们的做法是,把试验方案交给干部群众讨论。人多地少的农户要求进地的呼声很高,其理由主要是:“人非草木,都要吃饭”,“没有土地,怎么活命”;绝大多数农户内心不赞成调整土地,但因受传统观点的束缚而不愿启齿。经过反复争论,不赞成调整土地的农户,声音虽弱,但理由充分。主要理由是:(1)如果为少数人调整土地,势必牵动大多数,造成不稳定,不利于鼓励农民增加对土地的投入;(2)“调粮不动地,供粮不包田”,其结果是种田户用高价化肥生产平价粮,种的是“风险粮”,而享受供应的农户用平价支付粮款,吃的是“保险粮”,这实际上是大集体时粮食分配“人七劳三”的翻版,是“大锅饭”的复活;(3)贵州山高坡陡,田地尚有“草帽田”的笑喻,如果三年一调整、五年一分割,增加田边土坎,只会使土地更加细碎,减少有效使用面积;(4)人口增加就调整土地,不利鼓励计划生育;(5)土地的重新调整,成本高、矛盾大,往往调不动。即便能调出,也是偏远贫瘦的旱地,产出率不高,调进户因要承担农业税和提交统筹等费用而不愿接受。调地牵涉农村基层干部的很大精力,他们当中的多数尤为反对。在对 510 户农民进行的问卷调查中,有 330 名不主张调整土地,占被调查人数的 64.7%。

试验区在充分调查研究和上下征求意见的基础上,根据以往的经验教训和大多数干部群众的心愿权衡利弊,认为不调整土地的理由较为充分,因此作出了“在承包期内,增加和减少人

口,不再调整土地”等一系列决策。主要政策及配套措施有以下几点:

(1)已经取得土地使用权的农民,从 1987 年起,再延长 20 年,并实行土地的有偿使用;

(2)对于人口增减变动引起的承包地悬殊问题,实行稳定的方针,既不调进,也不调出;

(3)允许土地使用权转包、转让、租赁、互换、入股联营和以土地使用权作抵押取得土地金融公司(后改为土地开发投资公司)的中长期贷款;

(4)对于集体收回“四种户”(农转非户、无人赡养的孤寡户、抗交农业税和粮食定购任务户、弃耕撂荒户)的土地,不再按人头平均分配到户,而一律实行招标发包,可以招标发包给联户或种田能手耕管,也可以作为合作经济联社的机动地,实行招标代耕。

(5)对于新增人口和有剩余劳动力的农户,鼓励他们积极开发非耕地资源和发展家庭“五小三高”(小种植、小养殖、小林果、小加工、小运销和高产出率、高商品率、高人均纯收入)经营,不断拓宽家庭经营的项目和规模,同时,在吸收乡镇企业职工、组织劳务输出和发展其他非农产业时,对剩余劳动力多的农户优先给予照顾。

二 政策实施效应及几点体会

(一)试验效应

“新增人口,不再分地”的新政策及配套措施实施 6 年来,得到了广大干部群众的支持和理解,产生了良好的政策效应和积

极意义。

1. 增强了农户经营土地的安全感和稳定感。

表现之一:增加了土地投入,提高了土地肥力;

表现之二:农民集资办水利成效显著;

表现之三:添置生产资料,增加生产性固定资产;

表现之四:明确了土地使用权的实现形式,基本杜绝了侵权现象。

综合表现:按可比因素比较,亩均粮食产量逐年有所提高。1985年和1990年,全县均受严重的干旱和虫灾,特别是1990年,全年干旱80天,比1985年更为严重,但粮食产量却比1985年增长16%;1991年粮食产量达到历史最高水平,亩均产粮达到372.8公斤,比1987年增加46.2%;1992年,虽遭自然灾害,但粮食亩产仍达到372.2公斤,比1987年增加46%;1993年粮食产量预计超过1991年。此外,1987年到1992年,全县工农业总产量、人均国民收入、财政收入增长速度均超过全省平均水平,1992年,全县人均粮、油、烟、茶、蚕、出栏肥猪等主要农副产品产量在全省位居前列。

2. 客观上起到了控制人口过速增长和缓解人地矛盾的作用。

“新增人口,不再分地”的改革措施,切断了新增人口对集体土地再分配的联系。这一政策措施出台6年来,未对新增人口分配过土地,集体按规定收回的约7500亩土地,也未按人头平均分给农户。既然新增人口已无地可分,制度的惯性力量使人们醒悟,必须改变过去主要靠外力控制人口的办法。近几年来,试验区人口出生率和自然增长率分别为14.85‰和8.74‰,比1987年下降2.72个千分点和2.78个千分点。人口出生率比全省少7.55个千分点,人口自然增长率比全省少5.14个千分点。

1987年到1992年,人口出生率和自然增长率的增长幅度比全省同期水平要低。

3. 控制了土地细分的趋势。

从1987年以来,试验区坚持不因人口增减而调整土地,使土地细分趋势得到了较好的遏制。据对3个乡9个村民组的3053块样本田调查,1991年,田埂系统为11.81%,比1989年的11.78%只增加万分之三。这主要是部分农户家庭内部细分造成的。

4. 激发了农村剩余劳动力向多种产业转移。

实施“新增人口,不再分地”,势必产生一种向外的推力,要求人多地少的农户不再依恋有限的耕地而另谋生路。试验区鼓励农民开发非耕地资源和发展“五小三高”经营,从事开发性农业和拓宽家庭经营项目。在非耕地开发方面,截至1993年10月底,全县共开发宜林、宜农、宜牧荒山、荒坡15.5万亩,户均1.64亩,人均0.41亩,其中高标准开发茶园、桑园、果园、药园6万亩,如按每人可经营2.5亩左右茶、桑园或果园计算,可转移剩余劳动力2.4万人。近几年来,农户“五小三高”经营发展很快。据1992年的监测统计,全县“五小三高”农户达15475户,占全县总农户的16.8%,比1987年增加11.5个百分点。农户家庭项目也得到拓宽,庭院土地得到了较充分的利用。此外,1992年,全县通过就业介绍所和其他途径,有1.2万多人到沿海省区或经济发达地区“打工”,有1.1万多人在本县乡镇企业工作,有0.45万人从事本县第三产业。总之,一系列疏导措施为新增人口和剩余劳动力提供了生存空间和就业途径,这不仅有利于调整农村产业结构,而且也必将使人口对土地的压力得到进一步的缓解。

5. 观念正在转变。

“平均地权”的观念正在转变。制度实施 6 年,人们不再认为“增加人口,必须分地”是天经地义的事了,政策措施正在为越来越多的群众接受。1992 年,为监测试验效应和群众对试验适应程度,试验区对全县 19 个乡、60 个村、1200 户进行了第二次入户问卷调查,对“新增人口,不再分地”这一试验内容,有 67.9% 的农民赞成,同时,有 41.4% 的农民认为:“由于‘新增人口,不再分地’,所以不愿多生孩子”,这无疑是制度在产生作用。

(二) 实施体会

湄潭试验区“增人不增地”及其配套政策试验是成功的,路子是对头的。通过实践,有以下几点体会:

1. 农民对土地投入有信心是土地制度建设成功的重要标志。以往的研究成果表明:土地使用期越长,农民对土地的投入积极性就越高;土地使用期越长,土地转包、接包的期限就越长,土地流转的速度反而可能加快;土地使用期越长,土地使用价值也就越大。这里有个数量的线性变化规律。湄潭的改革实践证明了一点。湄潭在实行新的土地制度改革措施以前,土地使用期限要么不准确,要么显得较短,要么农民不知道,同时,农民还因土地实行“大稳定、小调整”而经济面临承包土地变更的威胁,土地纠纷频繁,农民缺乏对土地增加投入的兴趣。试验区针对这些弊端和不足,大胆突破当时土地使用权 15 年不变的承包期限,明确宣布从 1987 年起,土地承包使用权 20 年不变,并实行“生不增、死不减”的新政策。6 年来,改革措施深入人心,调动了农民的积极性,土地效率得到了较大发挥。据 1991 年监测,耕地转包达到 19780 亩,占总面积的 4.3%;集体出租和农户转包荒地使用权进行开发性生产的 6.5 万亩,占已开发荒山总面积的 41.7%。农民以土地使用权作抵押,在土地开发投资公

司获得贷款的做法,也在全国首次出现。目前有 31 户农民以这种形式在该公司贷款从事开发性产业。湄潭的试验说明,土地制度建设的成功与否,关键是看制度是否增强了农民的生产积极性和提高了土地产出率。这是一条重要标志。

2.“增加人口,不再分地”的土地制度与计划生育这一基本国策有机地融合在一起,使计划生育的推行产生了内在的推力。过去,我们抓计划生育,基本上采取行政的、外力的办法,具有明显的强制性。我们在不放弃这一办法的前提下,加进“增加人口,不再分地”这一新的经济要素,把社会承担人口过速增长的负担,改由家庭内部和社会共同承担,这就可以把个人生育行为引入国家政策轨道。实践证明,土地制度与人口之间是有对应关系的。这使我们领悟到,刺激人口增长可以用一种土地制度来安排,抑制人口增长也可以通过另一种土地制度而发挥作用。

3. 必须坚持土地使用权长期化。我国幅员辽阔,各地区社会经济条件、生产力层次、农产品结构的差别很大,这就决定了改革模式的多样化。湄潭地处内陆山区,人多地少,农村经济不发达,不可能在短期内实现土地相对集中,也不可能经常对土地进行调整。如果要搞规模经济,也只有较长的土地承包期内,通过经济手段促进土地的流转,逐步实现土地的相对集中。这是一个在逐步解决农村剩余劳动力就业基础上才能渐进实现的过程。有人提出能否在湄潭实行“两田制”或采取“动账不动地”的办法来解决新增人口的口粮问题。从湄潭人均耕地只有 1.12 亩的实际情况看,如果搞“两田制”,要不了几年,大部分耕地都会成为口粮田,粮食定购、村提留和乡统筹从何而来?因此,这个主张在湄潭是难以实行的。实行“增加人口,不再分地”的政策,这是湄潭的特点所决定的,它具有自身的特色和较强的适应性。总之,不管实行何种土地承包经营形式,土地使用权必