

成事之道

——'98贵阳市重点调研课题集



贵州教育出版社

成事之道

——'98 贵阳市重点调研课题集

贵州教育出版社

成事之道

——'98 贵阳市重点调研课题

* * *

贵州教育出版社出版

(贵阳市中华北路 289 号)

贵州省新华书店发行

贵阳教育印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 12.75 印张 318 千字

印数:1-2000(册)

1998 年 11 月第 1 版 1998 年 11 月第 1 次印刷

* * *

ISBN7-80583-995-6/Z·989 定价 18.00 元

如遇印、装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

厂址:花溪大道中段 71 号

电话:3813491 邮编:550006

前言

江泽民同志指出,坚持做好调查研究这篇文章,是我们的谋事之基,成事之道。继《决策面向新世纪》及《谋事之基》编印出版之后,现在又决定将1998年完成的重点调研课题汇集成册,并冠以《成事之道》之名,向党的十一届三中全会召开二十周年献礼。

《成事之道》一书,是参与课题研究的人员,从贵阳市的实际出发,以党的十五大精神为指导,运用马列主义、毛泽东思想、邓小平理论,深入分析课题研究涉及的相关情况和问题,实行领导、专家、调研人员结合的办法,采取理论联系实际,定性与定量结合,进行深入研究、分析,提出了可行性对策建议,因而具有较强的科学性、针对性和可操作性,为各级领导决策提供了有益的参考。

软科学研究的生命在于应用,在于它的实践指导性。《成事之道》的研究人员按照“搞一个课题,出一个研究报告,产生一个政策性文件”的思路,继续探索,并收到了一定的效果。《土地延包的实践与经验》、《进一步实施再就业工程》、《加强乡(镇)、街道财源建设》、《市属高校管理体制改革探讨》、《深化艺术表演团体体制改革》等研究成果,已经转化为市委、市政府的决策,对指导实践起到了一定的促进作用。

二十一世纪是知识经济的时代,随着科学技术日新月异的进步,人类对事物的认识正在逐步深化。深化对事物的认识,一方面要依靠科学技术的进步,另一方面要遵循马克思主义实践——认识——再实践——再认识的规律,使我们对事物的认识逐步得到提高。我们愿继续努力,在实践的基础上,不断深化理性认识,把软科学课题的研究不断推向前进。

编者

1998年11月

目 录

生产力布局有关问题的探讨	(1)
抓好农业布局	(18)
改善工业布局	(29)
优化市场布局	(39)
完善交通布局	(49)
规划城镇布局	(66)
土地延包的实践与经验	(81)
农村小康建设的思考	(94)
村级集体经济发展浅析	(112)
加快发展第三产业	(131)
提高对外开放水平	(146)
加强乡(镇)、街道财源建设	(164)
推进国有小企业改革	(179)
搞好劳务输出的研究	(191)
进一步实施再就业工程	(205)

发展农村职业技术教育	(224)
市属高校管理体制改革的探讨	(239)
促进农村群众文化建设	(254)
深化艺术表演团体体制改革	(267)
加快人才资源开发	(284)
新经济组织党建工作研究	(309)
继续加强农村基层组织建设	(319)
依法创建全国卫生城市	(337)
社会治安综合治理对策研究	(351)
“乌当力度”及发展后劲研究	(370)
附录:课题研究人员名单	(391)

生产力布局有关问题的探讨

生产力布局,是指生产力在一个国家或一个地区范围的空间分布与组合,关系到国民经济发展的全局。资源的丰富程度和分布状况是决定生产力发展的客观条件。合理的生产力布局有利于资源的优化配置,将资源优势转化为经济优势。自然资源优势与社会资源优势的有机结合,对于形成巨大的生产能力,产生最佳的经济效益,促进城乡经济发展和社会进步,加快城市化进程,具有极为重要的战略意义。特别是贵阳实行市带县体制后,市情发生了重大变化,按照市情的新特点对生产力布局进行调整,显得十分必要。

生产力布局的内涵极为丰富,它包括自然资源和社会资源的分布结构配置。鉴于近年来对此已作过一些研究,本文重点是在分析生产力布局现状的基础上,探讨生产力布局中应注意把握的几个问题。

生产力总体布局状况分析

现实生产力布局,是社会、经济进一步发展的物质技术基础,必须按照生产力布局的基本原则,认真总结历史经验教训,运用“一分为二”的观点,既看到其合理性,又看到其存在的主要问题,

为生产力布局的调整和改善提供依据。

解放前,贵阳市的生产力水平十分低下,经济基础非常薄弱。解放以后,经过近五十年大规模的经济建设,特别是党的十一届三中全会以后,坚持一个中心、两个基本点,把党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来,集中力量发展社会生产力,农业、工业、市场、交通、城镇布局全面展开,经济有了重大发展,社会有了很大进步。1997年,全市国民生产总值(90价)124.17亿元,其中,第一产业占11.28%,第二产业占51.18%,第三产业占37.54%。贵阳作为全省政治、经济、文化中心和交通枢纽的重要战略地位明显增强,并发挥着日益重要的作用。

生产力总体布局的合理性分析:

——农业布局。贵阳市经过不断深化改革,扩大开放,多渠道、多形式增加资金投入,坚持科学技术是第一生产力,积极实施科教兴农战略,广泛推广普及实用技术,农村经济实现了三次实质性的大发展:一是推行家庭承包责任制,冲破了僵化的农业生产体制,农村生产力得到极大解放,加快了农村生产力布局的调整;二是乡镇企业发展,城区“退二进三”、“进郊优二”,改变了农村经济的结构,培育新的经济增长点,扩大农村二、三产业布局;三是正在实施的农业产业化,推进农工贸一体化,加强各种基地建设,逐步实行区域化布局,专业化生产。经过三次大发展,改变了过去“以粮为纲”单一的农业生产布局,形成了农、林、牧、副、渔,工、建、商、运、服各业并举的新格局。农村产业结构发生了很大变化,农业生产布局进一步优化。第一产业所占比重逐年下降,第二产业和第三产业所占比重逐年上升。1997年,农业总产值达34.1亿元,比1978年增长了1.7倍,年均增长5.38%。乡镇企业营业收入175.89亿元,利税总额10.54亿元,分别比1978年增长878倍和262倍,共转移农村剩余劳动力30万人。农业机械化程度迅速提高,全市农业机械总动力37.9万千瓦,比1979年增长了3.58倍。

——工业布局。贵阳经过近五十年的艰苦奋斗,工业蓬勃发展,经济实力明显增强。五十年代有计划地扩建和改建了一批工业企业,并开始进行大规模的经济建设,新建一大批骨干企业;六十年代中期到七十年代末,国家开始进行大规模的三线建设,一批工厂内迁到贵阳,组建了一批大中型骨干企业及部分军工企业;八十年代以来进入以经济建设为中心的全面改革开放的发展新阶段,整个工业迅猛发展,结构得到优化,形成了以冶金、机械、化工、食品、建材、电子、塑料、纺织等门类较为齐全的工业体系和布局,工业经济实力明显增强。1997年,全市工业总产值达254.2亿元,比1978年增长了6.75倍,年均增长11.4%。独立核算工业固定资产原值267.9亿元,比1978年增长13.17倍,年均增长14.97%。实现利税总额27.43亿元,比1978年增长10.06倍,年均增长13.48%。流动资产平均余额192.34亿元,比1978年增长63倍,年均增长24.4%。

——市场布局。在计划经济体制下,贵阳的消费品市场建设有一定基础,但要素市场建设基本上是空白。党的十一届三中全会以后,各类市场建设布局逐步展开。七十年代开始,王家巷小百货市场以及在旱码头客车站附近的市西路小商品百货批发市场的形成,逐步出现了无街不经商的局面,流通环节的生机与活力开始显现。八十年代中期开始,随着第三产业逐渐“上水平、上等级、上规模”,市场建设也相应上了一个台阶,一批专业和综合集贸市场陆续兴起,吸纳省内外一大批客户。九十年代初,国务院批准贵阳为内陆开放城市,实施市场带动战略,按照搞活大流通、建设大市场、组织大贸易、参加大循环、促进大发展的思路,市场建设呈现出空前的发展势头:新建了一大批市场基础设施,市场规模不断扩大,市场功能由单一的集贸市场演进成为综合市场和专业市场并存;由消费品市场发展到了生产要素市场并存,交易的商品涵盖生活资料和生产资料,布局及社会化分工日趋合理。目前全市有商品

市场 339 个,年成交额 48.5 亿元。各种要素市场也相应展开了布局,成交额逐年增长。

——交通布局。解放前,贵阳没有公共汽车,没有铁路运输,公路运输量很小。解放后,五十年代至七十年代中期,先后连通黔桂和兴建川黔、滇黔、湘黔四条铁路,市内通车里程 834 千米。连通外出公路干线 5 条,兴建军民两用的磊庄二级机场。铁路、公路和民航连成一体,使贵阳成为全省和西南的重要枢纽之一。改革开放以来,交通建设高速发展,新建了贵黄、贵遵、西南环线公路,正在修建中的东北环线等一批主干和次干高等级公路,改扩建市内瑞金路、中华路、延安路等一批道路。新建了贵阳机场,扩大了空中运输航线和能力。基本形成了较为合理的交通网络体系,现代化的交通布局初见端倪,有效地带动了经济的发展。1997 年,公路客运量 1.31 亿人次,货运量 2508 万吨,分别比 1978 年增长 32.6 倍和 12.4 倍;铁路客运量 592 万人次,货运量 1415 万吨,分别比 1978 年增长 1.24 倍和 14.7 倍;航空客运量 101.34 万人次,货运量 1.31 万吨,分别比 1978 年增长 44.8 倍和 25.2 倍。

——城镇布局。贵阳市实行市带县体制前,由于受地域空间的局限,城镇空间分布数量少,且不尽合理。三县一市划归贵阳市管辖后,地域空间扩大,市域内城镇由 11 个增加到 32 个。城镇空间分布以城区为中心,沿 321 国道、210 国道、滇黔、川黔铁路以及贵开公路、贵黄公路和贵遵高等级公路、花溪大道等主要交通干线向外延伸与展开,形成以城区为中心的放射型、组团式的城镇布局。目前城镇分为三个层次。第一级为中心城市;第二级为县辖镇及中心城镇;第三级为一般城镇,形成城镇体系的等级结构。等级高的城镇规模较大,等级低的城镇规模较小,城镇的等级结构与现有的行政管理体制基本相适应。现有的重要城镇多是一级政府所在地,是地区政治、经济、文化中心,具有较强的吸引力、辐射力和综合服务能力。

生产力总体布局的不合理性分析:

——农业布局存在的主要问题。农村地少人多,随着人口的增长和“退二进三”战略的实施,人地矛盾日益突出。城镇建设占用了一部分菜地,给蔬菜基地布局造成一定影响;烤烟政策的变化,要求对烤烟种植布局进行调整;城乡一体化建设和改善生态环境,要求将一些坡地退耕还林、还牧;乡镇企业规模小,布局分散,重复建设并非个别。

——工业布局存在的主要问题。市中心区工业企业密度仍然较高,工业区布局分散,结构性矛盾仍比较突出。在产业结构方面,支柱产业带动性不够强,未形成产业链,经济特色不明显;在企业组织结构方面,“大而全,小而全”现象普遍存在,特别在机械行业表现尤为突出;在产品结构方面,对市场的适应能力差,竞争能力不强,主要工业产品畅销的不足 10%;在企业组织结构方面,专业化程度低,规模效益差;在所有制结构方面,非公有经济比重仍然偏低,1997 年,全市工业总产值中,非公有经济只占 22.18%。

——市场布局存在的主要问题。市场建设大多是利用原有厂房、仓库改造而成或占街为市,市场布局分散,规模偏小,基础条件差,配套设施不完善。市场结构不合理,商品市场发展较快,金融、人才、劳动力、信息、科技、房地产等要素市场的发展缓慢,未形成较完备的市场体系。市场知名度低,辐射面不广,成交量较小。

——交通布局存在的主要问题。民航配套服务设施还不够完善。铁路运能与运量的矛盾仍较突出,线路、站场、枢纽改扩建任务重。公路路网构成、客货场站分布不尽合理,质量差,等级低。现有客货场站数量少、规模小,设施不完善,上等级的客运站仅有贵阳客运站;乡村公路网络不完善,仍有部分村未通公路。

——城镇布局存在的问题。城镇分布近密远疏。现有的 32 座城镇中,分布在城区附近的有 14 座,占城镇总数的 43%;而分布在城镇圈及外围地区仅有 18 座,平均每 300 平方公里才有 1

座。城镇沿铁路、公路等交通干线分布较多,其他偏远地区分布较少。城镇规模偏小,发展不平衡。等级高的城镇少,等级低的城镇多。50 万人以上的城镇 1 个,5—20 万人的城镇 2 个,1—5 万人的城镇 10 个,1 万人以下的城镇有 19 个,大多数城镇工业化程度不高,农村现代化水平较低,城市化与工业化结合不够紧密。城镇配套设施不完善,相当部分城镇供电、供水设施简陋,道路等级低,邮电、通信设施落后,经济发展处于较低水准。

生产力布局的基本优势:

进一步深化市情认识,牢牢把握实现跨世纪战略目标的基本优势,是搞好生产力布局的重要基础。贵阳市生产力布局的基本优势主要表现在:一是地理位置较好的区位优势。贵阳地处内陆浅腹,位于黔中经济产业带的中心,是西南地区距出口海最近的省会城市,自古以来就是滇、川、粤、桂、湘、鄂六省(区)通衢。现已发展成为西南地区重要的交通通信枢纽、流通中心和旅游服务中心之一。现代化的交通通信尤其是 4D 级机场的投入使用,缩短了联系世界的时空距离。二是组合态势良好的资源优势。贵州是全国著名的资源富集省之一,贵阳处于全省资源富集区的中心,已探明的矿种 52 种,铝土矿保有储量 4 亿吨,占全国的五分之一;磷矿 20 亿吨,是全国五大磷矿基地之一。还有锑、锰、稀土、重晶石等,品位高,易开采。煤炭保有储量 100 亿吨,水能蕴藏量 755 万千瓦,已形成“水火互济”的能源体系,资源组合良好,且有一定的建设基础,作为国土资源综合开发的步伐加快。三是实力较为雄厚的物质技术基础优势。贵阳已建成具有一定规模的、门类比较齐全的工业体系:航空、航天、电子工业的实力强;机械、化工、冶金、食品、建筑业已构成五大支柱产业;已成为重要的区域性的铝城、磷城、磨料磨具城、电工仪表和光学仪器城、繁华的商贸城和美丽的旅游城。四是素质较高的人才技术优势。贵阳是全省的科技、教育中心,人才荟萃,科技力量集中。随着三线建设的布局 and 调

整,输入了一大批高技术人才和技术装备,科研和技术开发能力日益增强。五是开放城市的特殊政策优势。贵阳作为内陆开放城市,享受沿海开放城市的政策,成为全省对外开放的重要窗口。作为全国“优化资本结构试点城市”,享受一系列特殊政策,企业的活力不断增强。国家投资政策向中西部地区实行倾斜,包括增加基础设施建设投入,重点搞好铁路、公路干线的建设,兴建一批大型骨干项目,推动东西合作,实行对口支援,以增强造血功能和发展后劲。贵阳必须充分发挥这些基本优势,利用好已经奠定的坚实物质技术基础,通过调整和改善,促进生产力布局的合理化。

生产力布局的发展指向

认真分析贵阳的城市性质,研究贵阳在全国、西南和全省的地位作用,对于调整和改善生产力布局有着重要的战略意义。

生产力布局的定位基点:

城市性质是关系全局的重大问题,是决定生产力布局的重要依据。1986年,国务院《关于贵阳市城市总体规划的批复》,将贵阳市的城市性质确定为“贵州省省会,是全省各民族的政治、经济、文化中心,是我国西南重要的交通枢纽之一。”1998年8月,省第八次党代会提出的“贵阳市要发展成为以科技、金融、工贸、旅游为先导,对全省经济具有龙头带动作用的内陆开放城市”的要求,符合贵阳的客观实际。随着改革开放的深入和经济社会的全面发展,贵阳的城市规模不断扩大,城市功能逐步完善,城市素质显著提高,城市实力进一步增强。在前几年的《贵阳市城市总体规划(修编)》中,根据发展变化的新形势,把贵阳城市性质确定为“贵阳市是贵州省省会,是全省各族人民的政治、经济、文化中心;是我国西南地区重要的交通、通信枢纽和以资源开发为特点的综合性工业基地及流通、旅游服务中心”。所有这些,都说明了在原界定的

城市性质的基础上,外延有所扩大,内涵有所丰富,不仅体现了省会城市的共性,而且反映了贵阳市的特殊性。因此应将它作为全市生产力布局的定位基点,进一步完善省会城市的多种功能。

生产力布局的指导思想:

城市的地位作用,是确定生产力布局的重要依据。贵阳在全国、西南和贵州省的经济社会发展中,有着重要的战略地位,发挥着日益重要的作用。从贵阳在全国的地位作用来看,一是全国国土资源综合开发的重要地区之一,二是全国重要的国防科工基地之一,三是全国的铝、卷烟、汽车配件、轮胎、中级酒、中成药、磨料磨具、磷化工等重要生产基地之一。从贵阳在西南的地位作用来看,不仅是该经济区域规模较大、距出海口最近的一个中心城市,而且是一个重要的综合性工业基地,是承中启西的桥梁和流通中心之一。贵阳市作为贵州省省会,在全省居于重要的战略地位,在政治上起着引导作用,在经济上起着主导作用,在科技上起着先导作用,在教育上起着基地作用,在改革开放上起着带动作用。鉴于贵阳的地位和作用,全市生产力布局的指导思想是,以邓小平生产力理论为指导,立足贵阳,依托全省,面向西南,辐射全国,把宏观布局与微观布局紧密结合起来,优化生产力布局,实现资源的合理配置。

生产力发展的方向和主要任务:

确定生产力发展的方向和主要任务,是进行生产力布局的重要前提。贵阳到2010年经济和社会发展的目标已定,生产力总的发展的方向和主要任务是:实施三大战略(科教兴市战略、开放带动战略、可持续发展战略),开发四大资源(铝、磷、能源、旅游资源),着力五大产业(冶金、机械、化工、食品、建材业),强化四大基础(农业基础、城市基础设施、市民素质基础、社会稳定基础),加强和完善三个方面的功能:一是从省会城市的发展要求出发,不断完善政治、经济、科技、教育、文化、中心的功能,更好地为全省的经

济、社会发展服务；二是从综合性大城市发展的要求出发，进一步改善和提高产业功能、服务功能和集散功能，形成功能齐全的产业体系、现代化的城市基础设施、良好的生态环境，成为资金、商品、技术、人才和信息等资源的集散中心；三是从内陆开放城市的要求出发，加大开放力度，提高对外开放水平，增强国际交往功能，发挥“一市开放，全省受益”的辐射功能，不断增强城市的吸引力、辐射力，为把贵阳建设成为多功能、综合型、现代化的内陆开放城市，实现富民兴黔作出更大贡献。

生产力布局的基本思路和基本原则：

——基本思路。在邓小平生产力理论和党的基本路线的指引下，依据国务院批准国家计委制定的《西南和华南部分省区区域规划纲要》、《贵阳市城市总体规划（修编）》和《贵阳市国土规划》，按照贵阳城市性质、地位作用、发展思路、基本优势，以及全市生产力发展的方向和主要任务，坚持宏观与微观相结合、因地制宜与发挥优势相结合的原则，加快产业结构的战略性调整，逐步由二、三、一型产业结构向三、二、一型产业结构转变。既要突出抓好经济核心区、经济发展轴线、重点产业和重大项目的区域性布局，又要突出抓好农业产业化、工业、城乡商品市场、交通以及城镇的布局，把生产力布局提高到一个新的水平，以适应跨世纪的高起点、高标准地进行现代化建设的需要，实现经济效益、社会效益和环境效益的统一，促进全市国民经济持续、快速、健康发展。

——基本原则。一是坚持服从大局的原则。在考虑贵阳市的生产力布局时，要以国内外市场为导向，以国家的产业政策、产业结构和布局规划为依据，通过深入调查研究，明确发展重点，突出地方经济特色，进行合理布局，把国务院和国家计委已确定的在贵州要加快黔中产业带建设的任务落到实处，更好地服从和服务于全国经济发展的大局。二是坚持因地制宜的原则。既要因地制宜地抓好一、二、三产业的布局，又要抓好结构调整。贵阳已形成的

以旧城为中心,四周环绕一批卫星城镇的多层次、组团式、放射型的城市布局,体现了因地制宜的原则。在今后一个时期,要加强统一规划,加快结构和布局的调整,实行综合开发,搞好配套建设,完善基础设施,提高城市素质。三是坚持协调发展的原则。农业是国民经济的基础,要结合农村经济结构调整,把产、加、销、贸、工、农、农、科、教紧密结合起来,抓好农业产业化布局;工业在国民经济中占主导地位,要结合战略性调整,把内涵提高与外延扩展紧密结合起来,进一步改善工业布局;第三产业的兴旺发达,是现代经济的重要特征,必须建立在一、二产业发展的基础上,渗透到生产、流通、分配和消费各个领域,使之具有雄厚的物质技术基础、广阔的服务领域和发展空间。四是坚持合理用地的原则。土地是不可再生的资源,在生产布局中,必须按照合理用地、节约用地的原则,对各项非农建设用地,应尽可能不占用或少占用耕地,确实需要占用的,要设法予以弥补。挖掘非农建设占有土地的潜力,优化土地利用结构,充分利用闲置废弃土地,提高土地的利用率和产出率。改革土地资源管理制度,实行土地资源有偿、限期、可流动的使用制度,促进土地使用权的商品化,最大限度地实现土地使用价值。

生产力布局坚持的几个统一

生产力布局是事关经济发展和社会进步的大局,必须统揽全局,综合研究,把握国家有关宏观政策,紧密结合市情特点,坚持做到以下几个方面的统一。

——坚持规划与布局的统一。国土规划、城市总体规划和农业区划是有关国土资源利用、城市建设和城乡经济发展的纲领性文件,具有很强的地域性、综合性和战略性,对自然资源的开发利用和环境综合治理等具有宏观指导作用,是生产力合理布局的重