

合力兴县调研论文汇编

中共临安县委办公室

编 者 的 话

90年以来，我们已集印了《坚持“一合三兴”讲话、文章选编》和《合力兴县讲话、文章续编》，较为充分地阐述了合力兴县方略的实施、完善和深化情况，颇受人们关注，合力兴县的实践更得到了各方的支持。国家教委“决策科学化”与农业部“农村政策分析”课题组，1993年开始围绕我县坚持和深化合力兴县方略，连续在我县开展了调查研究，并于1994年9月开始在国务院主办的《中国行政管理》杂志上连续发表了有关临安调查的六篇文章。县委书记管竹苗于95年6月28日至30日又应中国行政管理学会之邀，赴北京参加全国县域经济发展研讨会，在会上作了《立足县情实际，发展县域经济》的重点发言，介绍了我县实施合力兴县方略的工作和成效。这些调研文章和介绍材料从理论与实践的结合上，对我县实施合力兴县方略以来所作的探索和取得的成效，进行了较为全面、深刻的总结。为此，我们将这些调研论文汇编成册，以资参考。

一九九五年七月

目 录

1. 合力兴县——浙江临安走出
振兴县城经济好路子 (1)
2. 建设“经济长廊”推进整体发展 (24)
3. 发展生态农业 繁荣山区经济 (31)
4. 江南“莱竹园”农家“聚宝盆” (40)
5. 农业综合开发的实践和启示 (60)
6. 科学民主决策的巨大威力 (61)
7. 立足县情实际 发展县城经济 (71)

编者按：

我国有 1800 多个县，近 300 个县级市。县市是城、乡和工、农业的结合部，是我国行政管理层次中直接面对广大农村、功能完备的一级政权组织。全国有 80% 以上的人口分布在广大农村，能否建设好县市是关系改革开放、社会稳定、社会主义现代化建设的大问题。浙江省临安县提出“合力兴县，振兴临安”的方略，5 年来艰苦创业，为我国的县政改革和农村发展写出了一份答卷。为此，本刊从这期起连载国家教委“决策科学化”与农业部“农村政策分析”课题组赴临安的六篇调研报告。

合 力 兴 县

——浙江临安走出振兴县域经济好路子

国家教委《决策科学化》
农业部《农村政策分析》
课题组

张金马 吴苗强 刘樟荣

临安县地处浙西天目山区，县域包括原临安、於潜、昌化三县范围。东西长 100 公里，南北宽 50 公里，幅员 3126.8 平方公里，辖 13 镇、26 乡，人口 50 万，县政府驻地锦城镇，东距杭州 53 公里，西北与安徽省

毗邻，是长江三角州与大中城市靠近的山区县。全县有山地 404 万亩，占全县面积的 86. 1%，平原 52 万亩占 11. 1%，水面 13 万亩占 2. 8%，俗称“九山缺水一分田”。临安地貌复杂，北有天目山脉，南有昱岭山脉，中部形成大片低山丘陵，地势从西北向东南倾斜，海拔落差 1770 米。享有“天目千重秀、林木十里深”美誉的西天目山和龙塘山两级自然保护区为生物基因库。这样的自然环境使临安孕育了 4700 多种生物资源，盛产木、竹、茶、桑、果、笋、菜、药、菌、杂等经济特产作物，森林覆盖率已达 66. 7%，成为浙江省林业重点县、生态农业第一县。1988 年 5 月国务院批准临安为开放县。

诚如人们所言，山区常常与贫困连在一起，90 年代以前，丰饶的自然资源和靠近大城市的开发优势并没有给临安带来富裕，工业年产值不足 10 亿元。但 90 年代以后，短短的 4 年多时间内，临安这个优势与困难同在、机遇与挑战共存的山区县发生了翻天覆地的变化，一跃进入百强县。是什么能使临安在改革开放的大潮中发挥优势、克服困难、抓住机遇、迎接挑战？是什么能使临安年年迈大步、步步奔小康，经济建设保持持续高速的发展？是什么能使临安文、教、卫、体、精神文明、法制建设、社会福利得到全方位的提高？我们课题组带着这些问题驱车来到临安寻求答案。“天目

山举臂，青山湖开怀，欢迎您到临安来！”，一接近临安县域，扑面而来的大幅标语就告诉人们，临安正大开山门，以改革开放的雄姿迎接各方山外来客。接待人员告诉我们：“临安的巨大变化是因为党的政策好，是因为临安人有管竹苗书记这样一位好带头人，是因为县四套领导班子的团结协作，是因为县委提出的‘合力兴县’的正确方略调动了 50 万临安人民的创造精神”。

一、“合力兴县”方略的提出：

凝成一体，合力兴农

1990 年初，临安县第 8 届县委班子一上任，县委书记管竹苗同志便带领三名干部来到本县堰口乡蹲点调查。他们住在农民家中，用了一个月时间，跑遍全乡 10 个村，走访了 7 个乡级部门，召开了 13 个不同类型的座谈会，与一大批干部、党员、群众促膝谈心，解剖了堰口乡这个麻雀，取得了发言权，写出了《凝成一体，合力兴农》的调研报告，在全省，也在全国第一次提出了“合力兴农”的口号。

“合力兴农”的口号是有针对性的，在对堰口乡的调研中，他们发现了乡政府和各方关系不协调的四种表现：一是乡镇业务部门与乡镇党政关系的不协调，表现在由于强化农业基础，乡镇业务部门对当地的调控作用加强了，但由于原条块分割的体制没有改变，不

能适应这种变化，致使业务部门与党政领导的工作目标不一致，如乡镇业务部门与乡镇政府在人事管理上关系不顺就是一个明显的例子；二是乡镇业务部门之间关系不协调，最突出的是生产与流通相脱节，管生产的不问销售，反之亦然，造成经济效益不高，挫伤了农业生产的积极性；三是上级县级业务部门与对口乡镇业务部门关系不协调，主要表现在县级主管部门仍有过分集中的计划指令性作法，定指标、定任务时不注意因地制宜、区别对待，挫伤了乡镇部门的主动性和创造性，产生了“做着不如坐着”的消极情绪；四是新形势下对乡镇部门的工作要求与干部自身素质的关系不协调。随着农村改革的深化，乡镇部门服务对象扩大了：从过去“以粮为纲”的单一生产变成面对农、林、牧、副、工、商、建、运的多种服务内容；服务的方式改变了：由过去简单、间接的服务变为直接、综合服务的方式；服务的难度增加了：受到多种经济成份、多种经营方式、包括国际经营的挑战。面对这种挑战，干部的自身能力、素质有待迅速提高。

上述这些关系的不协调，造成了乡镇工作上下不通、左右不连的被动局面，形成不了整体的优势，凝聚不成强大的合力，分散了为农业服务的力量，长此下去，深化农村改革、加强农业基础就会成为一句空话。经过深入分析，县委正确地认识到：改善部门服

务、合力兴农是加强农业基础的大事，是关系两个文明建设、农村经济与社会发展的大事。部门工作的同志是党政形象的直接体现者，他们的一举一动关系到党群、政民关系，在群众看来就是政策变化的“晴雨表”，只有把部门工作做好，才能发展经济、稳定人心，保持社会的安定和进步。

有了这些认识，临安县县委着意寻找使乡镇部门工作凝成一体、合力兴农的出路，他们找到了5个工作上的着力点：

1. 制订乡镇发展的整体目标，增强“向心力”。为此，县委帮助各乡镇建立三年的经济与社会发展规划和年度实施计划。并对全乡镇工农业总产值、粮食总产量、财政税收、农民人均收入、农田基本建设、土地与森林资源管理，以及社会治安等都制订了分期实现的目标，同时建立了检查和考核办法，从而增强了各部门服从、服务于全局目标的自觉性。

2. 建立以县级主管部门为依托，以乡级业务部门为纽带，以村级组织为基础的农村服务体系，增强“凝聚力”。这样做可以使服务工作制度化、规范化，从而提高了整体服务功能和综合效益。

3. 提高服务工作的透明度，增强“吸引力”。包括：
(1) 公开服务公约和制度，张榜上墙，公布于众。
(2) 公开服务程序和结果，如对化肥、农药、土地审

批、贷款贷放、计划生育都实行公开。(3)公开部门工作的困难，求得群众的谅解、支持，共同寻求解决的办法。

4. 完善考核办法，增强“约束力”。一方面明晰县级考核的内容、标准、奖惩办法，另一方面建立乡镇部门的横向考核制度，着重综合经济、社会与长远效益。

5. 强化乡镇党政领导部门的指挥、协调作用，形成条块关系的新结构。这是凝成一体，聚成合力的关键所在。这种新结构涉及县、乡权力关系的调整和利益的再分配。实际证明，适度放权，扩大乡镇的自主行为，尊重乡镇级的工作，对理顺县乡关系，促进全局工作起到了积极作用。

临安县县委在1990年提出的“合力兴农”的口号不是空泛的口号，它是站在县级政府以农业为基础的高度，在充分分析行政与经济体制交替变革过程中出现的新情况提出的指导全县行动的方略，实践证明，从那时起，它就成为临安人民战斗的号角，行动的指南。

二、“合力兴县”方略的发展：

依靠科技，合力兴工

“合力兴农”的口号提出之后，针对当时市场疲软、工业产值及财政收入下降的情况，在县工业供销会议上又提出了“振奋精神、合力兴工”的口号。这是临

安人从“合力兴农”向“合力兴县”的进一步发展。从此，振奋精神搞好兴工大合唱就成为临安人同心同德把工业经济搞上去的精神动力。为此，县委县政府对合力兴工做了具体布署。首先，提出了两个原则，即有利于企业发展壮大的原则和有利于全县经济整体发展的原则，并在这两个原则基础上注意政策界线，分别对企业和政府业务部门提出了希望和要求。

临安县认为，在向社会主义市场经济体制的过渡中，经济的运行已从过去集中控制的计划分配经济走向市场竞争的法制经济，企业已成为独立的法人实体。但中国的集体所有制企业毕竟是社会主义的经济细胞，因此，县委县政府对企业提出的希望是：一方面要转变企业的经营机制，建立现代企业管理制度以适应不断变化的市场环境，增强适应性，不断发展壮大。另一方面，希望企业乐于多做贡献，要认识到自己的社会与历史责任，为全县的经济和社会发展挑重担。因为只有全县整体优势和社会环境搞好了，企业才能有进一步协同发展的条件。而对政府业务部门则提出了积极主动为企业服务的要求。所谓积极服务是指“工作上能办的不推、时间上能快的不慢、手续上能简的不繁”。所谓主动服务是指：“能下面办的不上来办，能当场办的不回来办，能综合办的不分散办”。“要变研究研究再办为努力争取马上办；要变你要怎样

办为我来帮您办；要变现在看来不能办为想方设法努力办；要变手续不齐不能办为帮助补齐手续给予办”。除了积极主动服务之外，还对政府部门之间提出了协调的要求：“双方协调各自让步，上下协调领导主动，部门协调政府一统。”强调政府各部门的矛盾不能开罪于企业，不能搞“娘老子吵架，小孩子吃苦头”。

除具体的希望和要求外，县委还号召临安全体干部和党员要勤于临安的事业，发挥优势、抓住机遇、利用资源、发展临安。实践证明，“合办兴工”的作法克服了内耗产生的“摩擦力”和有令不行的“反弹力”，使临安的工业走出了困境，走向高速、稳定、健康发展的道路。临安县县委县政府也形成了“合力兴农、合力兴工、合力兴县”这样一个“一合三兴”的总方略。

“合力兴县”口号提出的目的在于调动各方面的积极因素，将涣散的力量团结起来齐心合力搞建设。实践证明，它为形成团结统一的领导集体、促进安定团结的社会局面起到了作用；为方方面面的工作纳入以经济建设为中心的轨道铺平了道路；为深化改革、扩大开放增添了动力。不过，“一合三兴”不应停留在一个水平上。但是，“一合三兴”向哪里深化，在何处登上新台阶？“科学技术是第一生产力”的论断给临安人指明了方向，科技进步为“合力兴县”找到了新的标高和支撑力，使临安“一合三兴”的事业从投入多产

出少的粗放型发展步入优质、低耗、高效的智力型发展的道路。于是，一九九二年春节后，临安县首先召开了科技大会，全国人大常委会副委员长严济慈为大会送来了“科技兴国”的大幅题词，突出依靠科技进步，把“合力兴县”提高到新的水平，并将九十年代第二春，定为“科技进步年”。

他们认为，“科学技术是第一生产力”的论断引发了经济和社会发展战略的重大转移，推动科技进步是我国的一项基本国策。于是，把推动科技进步摆到坚持、深化“一合三兴”的突出地位，是十分英明的举措。对“科技兴县”和“合力兴县”的关系，临安县委有以下一些认识：首先，后者是前者的前提，前者是后者的深化，“兴县”是目标，而“合力”与“科技”的结合是为实现这个目标“团结力量”与“知识力量”的结合；其次，要振兴临安需各个方面、各个层次的合力，有精神的也有物质的合力，科技是第一生产力，也是兴县的第一合力，只有在思想、管理、政策上增强科技意识，加大科技含量才能使各生产要素插上科技的翅膀，不断形成新的生产能力。最后，要把“合力兴县”看成一个不断深化，不断发展的目标，在不同的历史阶段应当丰富与发展它的内涵。

为了科技兴县，临安县委制订了实施依靠科技振兴临安的发展战略，概括地说就是“四个第一”。一是

统一认识牢固确立“科学技术是第一生产力”的指导思想，从政治需要、国际环境、市场机制、资源开发、经济发展进行分析和宣传，促进经济工作的重心转移。二是转换机制，把依靠科技进步真正推到经济建设的第一位。这里，中心环节是解决科学技术必须面向经济建设主战场，解决将科技成果转化为现实生产力的问题。为此，临安的做法是要求科技要主动为面向经济主战场拓宽道路。科技部门应主动承担起培育、发展科技市场的任务；打通大专院校、科研机构与企业之间的界限；重点支持“面向”意识效果好，名、特、优、新产品的研制以及大中型重点骨干企业等三类科研机构；要求企业积极为依靠科技进步铺平道路，将综合效益和科技进步作为考核企业的刚性指标；要求教育要成为科技长入经济的渠道，推进职业教育及多层次职工培训的发展；要求社会要为科技与经济的结合架桥铺路，主要是在政策和体制上为科技到位建立起人、财、物的支撑体系和全程服务体系，对科技项目的调研、论证、立项、施工、验收都要主动提供方便、协调解决，使科技转化为生产力变成各行各业、各部门的共同目标和一致的行动。三是尊重人才，充分发挥科技人员在第一线的开拓作用。这里要处理好三个关系：“就地取才”与“招贤引才”的关系；“尊重人才”与“使用人才”的关系；“依靠人才”与“培养

人才”的关系，从而以人才为本，智力奠基创造条件。四是加强领导，党政第一把手要抓第一生产力。具体说，要重视以下几点：要把握“第一生产力”的特点，驾驭它的规律；要执行科学的决策程序，依靠专家在决策与政策制定中的咨询作用；要办一批科技示范典型；要加强科技意识的宣传和发动，提高全县的科技意识，配合“科技进步年”活动，使依靠科技，振兴临安的发展战略家喻户晓、深入人心，真正成为推动经济和社会发展的强大动力；党政第一把手要尊重知识、尊重科技人才，为科技建立组织体系，承担领导责任，协调关系，形成抓科技的合力，真正为科技转化为生产力创造良好的社会环境，当好“后勤部长”。

临安县县委、县政府的上述作法，使全县科技人员在“合力兴县”的大舞台上大显身手，有了用武之地，同时，也为“合力兴县”的方略找到了不断深化的着力点。

三、“合力兴县”方略的贯彻与完善

“合力兴县”方略在临安一经提出，便在全县产生了强大的凝聚力和号召力，出现了“合心合力合拍、兴农兴工兴县，四套班子同唱经济建设一台戏”的可喜局面。在初见成效的基础上，县委、县人大、县政府、县政协四套班子密切合作，及时总结经验，完善“合力兴县”的实施方案，有效地调动了全县人民建设临

安、振兴临安、发展临安的积极性和创造精神，他们的作法可以概括为以下五点：

第一，加强党的建设，发挥党组织在合力兴县中的核心作用，为合力兴县提供政治与组织保证。

临安县认为：加强党的建设是形成和增强合力的根本保证。离开党的领导，合力就没有核心，合力兴县就不能坚持正确的政治方向。在加强党的建设方面，他们抓了五件事：一是加强思想建设，这是党建的中心环节。其根本任务，就是坚持以建设中国特色的社会主义理论武装全县党员干部和群众，这是实现新的历史任务的需要。二是常委带头大力加强各级领导班子建设，这是党建的关键。逐步建立起一支结构合理、素质优秀、备用结合的后备干部队伍。三是加强党的基层组织建设，要按照新党章的要求努力把基层党组织建设成为推进合力兴县的坚强战斗堡垒，这是党的全部工作和凝聚兴县合力的基础。四是按照“坚持标准、保证质量、改善结构、慎重发展”的方针进一步做好党员的发展、教育和管理工作的。五是加强党风和廉政建设，全面履行“保护、惩处、监督、教育”的职能，严肃查处大案要案，切实纠正不正之风，坚决惩治腐败，保持党政机关的清正廉洁，只有如此，才能为改革开放和经济建设保驾护航，为合力兴县清除障碍。

第二，解放思想，更新观念，积极宣传，为合力兴县奠定坚实的思想基础。

临安县认为：兴县合力的强弱，取决于思想解放和观念更新的程度。我国向社会主义市场经济体制的转变是一场经济、政治、社会、文化的深刻变革，也必然会引起社会意识、生活方式、价值观念的转变。为此，临安从以下几个方面将观念的转变引向深入：一是强化以经济建设为中心的观念，力争经济建设超常规、跳跃式地发展。二是进一步树立社会主义市场经济的观念，这包括确立政企分开，管理企业间接化的观念；政府进行公共管理与公共服务的观念；确立坚持公有制为主体，积极发展多种经济成份的多元化经济发展的观念；确定不断培育新的经济增长点的观念，优选一批产业关联度大、产品生命周期长、市场占有率高的产品产业，将其培育成临安跨世纪的经济支柱；确立大市场的观念，克服狭隘的地域观念，向全国化、国际化市场打开山门；确立以效益为主，综合标准评价企业的观念。三是树立深化改革、扩大开放、加快经济发展的观念。观念的转变是增强兴县合力的前提，为了打下坚实的思想基础，临安除了重视解放思想，转变观念的教育，还加强了宣传工作，包括社会主义、集体主义和爱国主义的传统教育，又开展了农村社会主义教育、企业形势任务教育、机关职业道德教育以及

开展“奉献在临安”的活动。

第三，不断提出临安建设与改革的阶段目标，为合力兴县找到着力点。

为了保证兴县目标的实现，1993年临安为自己找到了以下8个着力点，这8个着力点也正是临安5年内的重点工作。

第一个着力点：调整和优化临安的产业结构。总的要求是：坚持以农业为基础，加强与提高第一产业；继续突出工业的主导作用，发展和优化第二产业；增强综合服务功能，积极兴办第三产业，努力建立生产、生活与社会综合化的服务体系，以适应市场经济发展的现实需要。发展临安特色经济，推进十大商品基地的建设。

第二个着力点：切实加强经济长廊建设。这里所谓经济长廊建设是指以临安青山湖开发为龙头，以横贯临安的100公里长的省级杭徽公路为主干，促进全县经济发展的战略构想。按照“东引西联、梯度开发、城乡协调、辐射两翼”的总体思路，通过合理布局、立体开发把杭徽公路临安境内沿线建成经济发达、集镇繁荣、文明富裕，带动全县整体发展的中心地带。

第三个着力点：积极推进各项改革。包括加快县政改革，按照转变职能、理顺关系，精简机构、提高效率的原则将县政机构变成既能有效调控社会和市