

● 兴农对策文集



甘 肃 人 民 出 版 社

穩定和完善的政策，
依靠科學技術，多渠道
增加投入，保持農業持
續穩定協調發展。

鄧小平

一九九一年八月十四日

肯定成绩、总结经验
粮食政策、深化改革
依靠科技、增加投入
提高粮食综合生产
水平。

古子子奇

一九九二年六月

依靠科技振兴甘肃
農業。

《兴農对策文集》
出版紀念

許飛書題

一九九一年十月

努力改善生活
条件的苦在条件
艰苦兴农和综合开
发之路

为兴农综合开发

苗山英

把以农业为基础的方针落到实处

(代序)

贾志杰

农业是国民经济的基础，是经济发展、社会安定、国家自立的基础。把加强农业摆在今后十年和“八五”时期经济建设重点的首位，这是一个十分重要的认识和部署。从甘肃省的实际情况来看，牢牢把握这一点，显得尤为重要。1990年6月，由省委研究室、省政府发展研究中心、省经济体制改革委员会和省社会科学联合会联合发起“实现甘肃农业持续稳定发展”研讨征文活动，收到来自全省各方面的论文100多篇，围绕着粮食生产、扶贫开发、乡镇企业、科技兴农和深化改革等方面，着重从发展战略和重大措施上提出具有操作性的建议，有较高的学术价值和应用价值。这里选出能够反映这次征文主要观点和对策建议的论文汇编成论文集，供各级领导决策参考，很有必要。

甘肃省地处黄土高原、内蒙古高原和青藏高原的交汇地带，地理气候、自然条件复杂多样。现有耕地中，70%是山地，基本上是靠天吃饭的雨养农业。干旱多灾是农村经济发展的最大危害。由于基础脆弱，粮食产量长期低而不稳，需要依靠大量调入来实现供求平衡。改革开放以来，经过全省人民长期不懈的艰苦奋斗，甘肃农村经济得到了持续稳定发展，到1990年农业生产已经连续8年夺得丰收，农业总产值达到56.54亿元，比1978年增长98%，年均递增5.8%，粮食总产量达到68.7亿公斤，比1978年增长34.5%。乡镇企业总产值达到64.89亿元，比1978年增长18.8倍，农民人均纯收入达到403元，比1978年增加302元，人均

收入在200元以下的贫困户所占比重，由1978年的72.5%下降到9.4%。在严酷的自然环境中，农业能够迈出较大步伐，最根本的一条，就是牢固确立并始终贯彻了以农业为基础的方针。近些年来，为了把这条方针真正落到实处，我们采取了一系列具体政策和措施，在实践中积累了一些经验。

一、稳定和完善的家庭联产承包责任制，让农民放心大胆地发展农业生产。

为了消除农民怕政策变的疑虑，我们把稳定和完善的家庭联产承包制作为落实党的农村经济政策的核心内容，把重点放在稳定和完善的土地承包制度上，制定了一系列相互配套的政策。如在兴修“三田”、改造中低产田、承包荒地造林，小片荒地开发等方面，实行谁修建、谁使用，长期不变，经营权允许继承；承包土地不作大的调整，并实行分等定级，联产联投，升奖降罚；鼓励农户按照耕作方便、连片种植的原则，自愿调整承包地，但不得擅自改变承包合同的内容；在确有条件的地方，可以实行口粮田和责任田“两田制”，但只动帐、不动地；在新开发的土地，实行家庭农场或集体农场等不同形式的适度规模经营。同时，注意完善各类专业承包责任制；牧区稳定和完善的牲畜到户、草场承包责任制，调动牧民建设草原的积极性。

为了解决双层经营体制中统一经营层次比较薄弱的问题，我们在坚持家庭承包制的前提下，努力发展集体经济，重点是村级合作经济和村办企业。在工作中注意了以下两点：一是发展集体经济是为了把家庭经营和集体统一经营有机地结合起来，使双层经营体制更加完善，而不是以统代分；二是发展集体经济要因地制宜，量力而行，逐步壮大，而不能搞平调，搞“归大堆”。同时，把建立健全社会化服务体系作为完善双层经营体制、深化农村改革的重要内容，重点建立健全县、乡两级服务组织、扶持农

民举办各类自我服务组织，强化供销社的综合服务功能，为家庭经营提供产前、产中、产后的全程服务。以上这些措施，稳定了农民和农村，是农业得以持续发展的基本原因。

二、多方努力增加投入，增加农业发展后劲

农业有投入才能有产出，多投入才能高产。近年来，我们多层次、多渠道努力增加对农业的资金投入。国家为了支持甘肃农业的发展，先后拨付了“三西”、扶贫、发展等各种专项资金；省里则明确规定省、地、县各级每年新增财力的20%以上要用于农业，全省财政支农资金占财政总支出的比例不得低于25%。80年代，全省共投入农业资金68亿多元，比70年代增加1倍。同时，按照国务院的有关规定，从多渠道筹集农业发展基金，1990年，省地县三级财政已筹集近8000万元。在增加财政支农资金的同时，千方百计增加农业贷款，1990年贷款余额比1980年增长了3.9倍。从1982年起，我们开始引进外资，用以开发农业项目，建设大型水利工程，开展农业教育、科学研究和先进适用技术的推广。9年来，接受联合国粮农组织的无偿援助折合人民币近1.7亿元，建成了一批骨干水利工程；用世界银行贷款1.23亿美元建设的引大入秦工程，正在抓紧施工。引进外资的规模虽然还不小，但已经有了一个良好的开端。此外，还通过横向联合引进了一些外省资金。农民和集体是增加农业资金投入的基础。我们认真贯彻“谁投资、谁受益”的政策，引导农民正确处理积累和消费的关系，鼓励他们向粮、棉、油生产和开发性农业投资、投物、投劳；建立健全集体积累制度，乡镇企业补农建农制度，农村合作基金会和贫困地区以工代赈制度，开展农业基础设施建设。省里明确提出了以国家投资调动农民投资的原则性规定，根据各地农民收入的不同水平，确定国家投资和农民配套投资（包括工、物折价）的比例，河西地区大体为1：2，河东地区为

1:1。近年来,在水利工程、荒地开发和“三田”建设中,基本上达到了这一要求。动员社会各方面增加农业资金投入,主要是通过供销、外贸和工业企业,与农民联合投资建设商品基地、外贸出口基地和工业原料基地,这样既补充了农业建设资金的不足,发展了农村商品生产,又为工商企业提供了比较稳定的原料来源。

根据我省农村劳动力资源丰富,农田水利基本建设任务重的实际,我们在全省建立了劳动积累制度,规定每个农业劳动力每年劳动积累要达到25—30个工日,完不成规定工日的补交现金(工日价值由各地自定)。据统计,10多年来,全省农民用于统一治理山水田林路的劳动积累工,累计达到23亿多工日,折价58亿多元,为改变甘肃农业生产基本条件,作出了重大贡献。

省里每年都专门研究部署农业生产资料的生产、调运和供应工作,把增加化肥、农药、地膜、农电、农用柴油和农机具等,作为保证农业增产的关键措施来抓,采取省内增产、省外调剂、用地方外汇进口、用紧缺原材料换购等多种办法,基本上满足了农业生产的需要。此外,我们还坚持了农家肥为主、化肥为辅,有机肥和无机肥相结合的方针,每年冬春都组织群众大规模地积造农家肥,广辟肥源,培肥地力,为农业的持续稳定增产创造了条件。

三、依靠科学技术,实行科技兴农

我们着重抓了以下五项工作:一是切实加强农业科技领导和管理体系的建设,要求各地县都配备主管科技的专职或兼职领导,并为44个县选派了科技副县长。在一部分乡镇建立了乡科委,大部分配备了科技副乡长或专职科技干部。二是采取两条腿走路的办法加强农业科技服务体系建设。县农技推广中心和乡镇农技农经服务站实行统一计划,多方投资,分期分批建设,同时,大力扶持和发展以农民为主体,农民技术员和科技示范户为

骨干，不占国家编制的农民科普协会、学会、研究会以及各种民办与合作的科技服务组织。三是大力推行科技承包。自1984年以来，我们在全省范围内先后组织了三轮大面积科技承包活动，每年都组织大批科技人员和管理干部深入生产第一线，承包农业科技项目，科技承包的规模 and 水平不断提高，由初始阶段的单项承包和农科人员单独承包，发展到目前的综合承包，整乡整县跨地区承包和科技、行政双轨承包以及农科教物相结合的集团承包。四是大力进行农民技术培训。通过多种形式，重点培训农村干部、回乡初中毕业生和复员退伍军人，至今已有130多万农村劳动力接受了实用技术培训，在科技兴农中起到了主力军作用。五是推进农业科技体制改革，落实农科人员政策，尽最大努力解决农科人员的工作条件和生活待遇，以解除他们的后顾之忧，调动他们的积极性。

通过科技兴农战略的实施，科学技术在全省农业增产中起到了显著作用。据测算，近7年来，在全省农业总产值的增长量中，科技进步的作用占到了38.9%；在粮食总产量的增长量中，28.8%应归功于科技进步。河西商品粮基地已建成21万亩“吨粮田”，陇东黄土高原的旱作农业区也出现了少量“吨粮田”。在贫困山区和少数民族地区实施的100万亩地膜玉米“温饱工程”，平均亩产达到500公斤以上；有的县在海拔2200米的地方种植地膜玉米取得成功，为贫困地区解决农民温饱开辟了一条现实有效的途径。

四、坚持长期艰苦奋斗，大搞农田水利基本建设

干旱缺水，自然灾害频繁是制约我省农业发展的最大障碍和主要矛盾。全省人民坚持不懈地大搞农田水利基本建设，努力改善农业生产基本条件，已经取得了一些实质性进展。

一是建设骨干水利工程，扩大有效灌溉面积。10多年来，先

后兴建了机电二期、引大入秦等40项水利工程项目，相当一部分已经建成发挥效益。全省现已有大中小型水库310多座，建成万亩以上灌区169处，全省的有效灌溉面积达到1346万亩，占总耕地面积的26%。过去长期吃返销粮的一些干旱县，靠这些骨干水利工程稳定地解决了温饱问题。同时，我们发动群众大搞小型水利，大力进行田间渠系配套，衬砌防渗，建设田、林、渠、路配套的“四好”农田，发展节水农业，扩大有效灌溉面积，提高水资源的利用率。

二是在旱作农业区，把修建梯田、砂田和沟坝地，作为改变农业生产基本条件的长期性基础建设，统筹规划，连片治理，坚持农忙小干，农闲大干，专业队常年干，农民联户干，一年四季不断线。近年来，全省每年新修“三田”75~80万亩，到1990年，已建成1482万亩，比1978年增加546万亩。

三是因地制宜种草种树，开展小流域综合治理。近年来，全省平均每年造林200万亩以上，种草400万亩以上，治理水土流失面积近2600平方公里，对改善生态环境、改变生产条件起了积极作用。此外，还广泛进行了农村道路、农村电力等基础设施建设。

五、坚持因地制宜，实行分类指导

甘肃地域广阔，东西横跨1650多公里，各地区气候类型多种多样，自然环境千差万别。即使在同一县，同一乡，农业生产条件也有差异，有“五里不同地，十里不同天”之说。在这种特殊条件下指导农村工作，发展农业生产，必须坚持因地制宜，实行分类指导，切忌搞“一刀切”。为了深化对省情的认识，从80年代初期开始，省里就投入大量人财物力，运用综合技术，调查研究全省的土、水、气和生物等资源，完成了农业区划的基础工作，把全省划分为河西、中部、陇东、陇南和甘南及祁连山牧区等五大经济类区，分别制定了农业发展规划，确定了发展重点和

奋斗目标。河西经济区以发展灌溉农业为主，充分发挥农业基础较为雄厚，水土光热资源丰富和开发条件较好的优势，实行综合开发，建成稳固的商品粮基地和油、糖、肉、菜、瓜、果等生产、加工基地，在全省率先致富。中部经济区依托兰州、白银等中心城市，兴建骨干水利工程，大力兴修“三田”和种草种树，实行综合治理，尽快实现停止植被破坏和解决农民温饱的目标。陇东经济区以旱作农业为主，农牧并举，种养加结合，重建“陇东粮仓”，实现区内粮食供求平衡。陇南经济区充分发挥生物资源丰富的优势，积极发展多种经营，建立支柱产业，搞好扶贫开发，逐步解决高寒阴湿和少数民族地区农民的温饱问题。甘南和祁连山牧区以牧为主，牧林农结合，积极发展商品畜牧业，建成牧业和林业基地，使少数民族群众尽快脱贫致富。各地县乃至一些乡镇也都因地制宜地探索出了各自的发展路子 and 途径。

根据总体战略的要求，我们按照有重点、分层次开发的实施步骤和抓两西、促全省的战略布局，已先后部署了两西建设、陇东老区建设和南部高寒阴湿与少数民族地区扶贫攻坚三大战役。特别是列入国家重点区域开发的两西建设，在党中央、国务院和国家有关部门的正确指导和大力支持下，经过8年的艰苦努力，已经取得突破性进展，突出的是农业生产的基本条件有了显著改善，粮食产量稳步提高，1990年，两西地区粮食总产量达到36.5亿公斤，比1982年增长46%，其中河西商品粮基地总产达到21.5亿公斤，农民人均产粮665公斤，每年为全省提供商品粮8.6亿公斤，占全省商品粮的近70%，对缓解全省粮食压力，解决中部地区温饱起到了巨大作用，“兴西济中”的战略构想逐步变成现实。以定西为代表的中部干旱地区粮食总产达到15亿多公斤，比1982年翻了一番，农民人均产粮由150公斤提高到265公斤，增长77%，人均纯收入由72元提高到320元，增长了3.4倍。在中部贫困地区和陇东庆阳老区，在积极发展粮食生产的同时，大力发展

多种经营和乡镇企业，组织劳务输出，对确无生存条件的地方另找出路，向河西及当地新开发的灌区移民，提供科技服务，发展种植、养殖、加工等多种产业，大面积地解决了群众温饱，少部分已经摆脱贫困，向开发致富迈进。目前尚未脱贫的地区和农户，虽然范围不大，数量不多，但是主要集中在自然条件极差的南部高寒阴湿和少数民族地区，脱贫的难度很大，任务十分艰巨。1989年，我们就把扶贫开发的战略重点转移到这一地区，从单纯的物资救济向扶贫与开发相结合，从单一的资金扶持向资金投入和科技投入相结合，从每家每户的“温饱工程”向“温饱工程”和“社会工程”相结合的方向转变，经过一年多努力，取得了显著成效。

六、加强领导，狠抓落实

省委、省政府成立了以党政一把手为正副组长，有关部门主要负责同志参加的具有权威性的农业领导小组，负责农业发展中重大问题的宏观指导与协调。各级主要领导都在比较贫困的地区建立了各自的联系点，经常深入上去，调查研究，了解民情，探索发展路子，掌握领导农业的主动权。在全省经济工作部署上，坚持把农业摆在首要地位，在财力物力紧缺的情况下，明确规定了优先保证粮食生产和农业建设项目的计划安排原则，并在实际工作中得到了较好的贯彻执行。

为了把发展农业的目标和任务真正落实到基层，我们重点抓了目标管理和基层组织建设两件事。目标管理，就是把省里确定的发展农业的任务和指标，层层签订分解到地县乡和省有关部门，下级对上级承包工作任务，上级对下级承担保证条件，一级抓一级，层层监督检查，期满考核兑现，奖优罚劣。乡村和农户也实行了双向承包，使各项生产建设和计划生育等目标落实到千家万户，保证了全省总体目标的实现。在农村基层组织建设方

面。我们提出了“选配一个好班子，建设一个好班子，走出一条好路子，打下一个好基础，创造一番好业绩”的总体要求，着重抓了村党支部的建设，重点是选好党支部书记。近年来，对于社区合作经济组织的建设也给予了较大重视，取得了一定进展。

10多年来，我们在党中央、国务院的正确领导下，在贯彻以农业为基础的战略方针中，做了一些工作，取得了一些成绩。但是，我们清醒地认识到，就整体水平而言，甘肃农业仍然是落后的，基础脆弱，抵御自然灾害的能力很低，靠天吃饭的局面尚未得到根本改变。老少边穷地区经济发展中的不稳定、不平衡和水平不高的问题很突出，已经解决温饱的农户中，约有1/3左右一遇自然灾害就有可能返贫；农民人均纯收入虽然年年增加，但已连续多年处于全国的末位，而且与全国平均水平的差距还在拉大；农村二、三产业发展缓慢，乡镇企业尚未完全摆脱困境，农村剩余劳动力转移速度延缓。因此，我们要始终保持清醒的头脑，对已经取得的成绩不能估计过高，对农民的富裕程度不能估计过高，对农业的承受能力不能估计过高。要真正解决甘肃的农业问题和粮食过关问题，确实是任重而道远。目前，全省上下正在结合制订“八五”计划和十年规划，总结以往发展农业的经验和教训，提出今后发展的奋斗目标和基本思路。总的构想是，进一步贯彻以农业为基础的战略指导思想，毫不动摇地坚持已被实践反复证明了一些基本原则和成功路子，继续以自力更生、艰苦奋斗的精神大搞农业基础建设，使全省的农业生产基本条件有一个根本性的改善，大大提高抵御自然灾害的能力，增强农业发展后劲。在这个基础上，稳定实现粮食自给，稳定解决农民温饱，农村经济全面协调发展，全省进入开发致富的新阶段。我们相信，只要坚定不移、坚持不懈、坚韧不拔地干下去，这些目标是能够实现的，甘肃农村经济的发展前景是大有希望的。

（作者：甘肃省省长）

关于实现全省农业持续稳定发展的 几个主要问题的建议报告

遵照中央关于强化农业基础，大力发展农业的精神，根据省上的安排部署，1990年6月份，由省委研究室、省政府发展研究中心、省经济体制改革委员会和省社会科学联合会联合发起了“实现甘肃农业持续稳定发展”研讨会征文活动。研讨会于12月26日至28日在兰州召开，共收到来自全省各方面的论文105篇，有优秀论文作者和省级有关部门的负责同志共50多人参加。

会议认真分析了当前我省农村经济的形势，一致认为，党的十一届三中全会以来，在改革开放的推动下，我省农村经济建设取得了重大进展，同自己的过去比，变化十分明显。但同全国平均水平、同发达省区的差距却拉大了。农民人均纯收入一直低于全国平均水平，今年人均占有粮食只有307公斤，农村文盲半文盲比例很高，全省86个县市中仍有64个财政补贴县。三年停止植被破坏的任务虽然基本实现，农村生态、生产基本条件有较大改变，但从根本上并未摆脱靠天吃饭的局面，发展不稳定，不平衡，后劲不足的问题依然比较突出。以粮食为基础，乡镇企业和多种经营为支柱，农林牧副渔、工商建运服综合开发经营，虽然已成为农村经济发展的基本走向，但产业结构调整进程缓慢，各业协调发展的能力较低。全省人民多年来企求温饱的共同愿望虽然初步实现，但全省还有200多万农民生活在贫困线以下。农村改革虽然取得了巨大成功，但完善双层经营体制，加强基层建设，强化社会化服务的任务十分艰巨。“八五”以至今后10年全省农村经济发展思路基本清晰，但要如期完成，难度相当大。我

们在任何时候都不能盲目乐观。

会议紧紧围绕省委、省政府提出的“八五”期间打好扶贫攻坚战，稳定地解决农民温饱，实现粮食自给的目标，分别就粮食生产、扶贫开发、乡镇企业、科技兴农和深化农村改革等五个方面，进行了深入探讨，在已定政策措施的基础上，进一步提出了一些有益的对策和建议。现报告如下，提请省委、省政府参考。

一、关于粮食生产

我省粮食已经连续八年丰收，但要继续保持稳定增长的势头，进一步加快发展，除了继续落实各项行之有效的措施外，还应重视和解决这样几个问题。

第一，继续强化、深化对甘肃粮食问题的认识。

一是对实现粮食自给的估计不能过于乐观。主要是因为：全省农业生产还没有从根本上摆脱受制于天的局面，整个农业、尤其是粮食生产的脆弱性仍长期存在；加之人口的增加和耕地的减少是刚性的，就是达到了自给水平也有可能掉下来。所以在思想上必须明确，实现粮食基本自给的目标不能放松，巩固和稳定地实现粮食自给的工作必须超前考虑，常抓不懈。二是切实摆正粮食在农业大系统中的位置。我省的实际决定了对粮食重视不够不行，单一抓粮也不行。现在，尽管决不放松粮食生产，积极发展多种经营的指导思想是明确的，但结构调整不到位，一些地方单一抓粮的倾向是存在的。这虽然有急于解决吃饭问题的合理性，但同时也有局限性，主要是难以形成结构上的互补和农业内部的良性循环，以致增粮与富民之间的矛盾普遍存在。因此，应特别强调从农业大系统的整体来认识和对粮食的地位，以及粮食同其他各业的关系，在地、水、肥等要素的投入上，把粮食同其他各业的关系处理好。从当前看，粮食面积宜保持在4200万亩左右。在寒凉阴湿和少数民族地区不宜种粮的地方，还应有计划地

退耕还林、还牧、还草。三是统筹考虑粮食基地的建设和区域平衡。省上确定建设三大粮食基地，这完全合乎全省稳定地解决粮食自给的战略要求，要在政策、资金、物资上给予一定的倾斜。但也不能放松其它地方内部的粮食自求平衡工作。对粮食调入地区，省上应该分别提出不同的目标要求。

第二，增加对农业的投入。

这几年，农业贷款占银行贷款的比重、农业基本建设投资占投资总额的比重都呈下降趋势，农业投入数虽然有所增加，但增加的幅度低于其它行业。1978年至1989年期间，农林水气部门基本建设投资额的增长速度在九大部门中处于倒数第一位。这期间农林水气增长65.4%，而工业部门、运输邮电部门、商业外贸、金融部门、科研、文教卫生部门和其它部门分别增长2.57倍、2.30倍、2.77倍和7.23倍。农业贷款占银行贷款总数的比重，由1978年的10.55%降低到1989年的6.33%。这种状况同加强农业的基础地位很不相称，应采取坚决果断措施予以扭转，农业投入的比重应尽快提高，至少要恢复到1980年以前的水平。现在，农业资金多头管理，分散使用，挤占挪用现象比较普遍，这种状况必须改变。省计委、省农委应加强对农业资金投入的宏观调控，强化综合平衡手段，以使有限的资金真正办成几件大事。

第三，大力组织推广农业“双向开发”的经验。

省上提出的“双向开发，开挖并举，以挖为主”的农业综合开发方针，正在贯彻执行。外延开发应以大中小并举，以小为主，连片滚动。应以区划成果为依据，以流域为单元，统筹考虑投入要素。各地应首先搞出一个较为系统的整体规划，然后分步组织实施。开发的重点应放在河西，河西地区有内陆荒区96片，宜农荒地总面积1924万亩，近期可利用500万亩。应充分挖掘现有水电设施的潜力，尽可能多的垦宜农荒地。开发的形式应多种多样，可以适当搞一些适度规模经营，也可以结合发展集