

● 国

“中国

目

题

凤凰县经济发展 模式研究

27.64

凤凰县经济发展模式研究

张协堂 郑亦巧 著

责任编辑：常 耕

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市河西银盆南路67号)

湖南省望城县湘江印刷厂印刷

1989年8月第1版第1次印刷

开本：787×1092 1/32 印张：4.75

字数：95000 印数：1—1000

ISBN7—217—00663—5

F·66 定价：1.60元

说 明

在社会主义初级阶段中，民族工作要“以经济建设为中心”。依据这个总方针，国家在“七五”哲学社会科学研究规划项目中，列入了“中国少数民族地区经济发展问题研究”课题计划。中国少数民族经济研究会承担了这个课题的研究任务。课题总顾问为中国少数民族经济研究会会长、国家民委副主任赵延年同志，课题具体负责人为中国少数民族经济研究会副会长兼秘书长、中央民族学院少数民族经济研究所所长施正一教授和国家民委财经司前任司长、中国少数民族经济研究会顾问巴图同志。中国社会科学院高德同志是本课题的监督人。

“中国少数民族地区经济发展问题研究”是一个总课题，共包括有20余项分课题。其中对少数民族地区的经济发展过程，有宏观研究，也有微观研究；有纵向分析，也有横向分析；有主体论题，也有分类专题；有综合研究，也有分区研究。在成果形式上，分三种：调查报告、研究报告和专著。所有这些分课题，都是由总课题办公室具体负责组织中央有关部门和各个民族地区有关单位的同志（基本上都是中国少数民族

经济研究会的会员、理事或常务理事），分别承担调查、研究与撰稿任务。可以说是动员了研究会的整体力量来完成这项任务的。

“中国少数民族地区经济发展问题研究”课题，是1986年12月下达课题研究任务通知的，直到1987年下半年各个分课题的具体承担者才正式开始调整研究工作。实际上，全部课题的调查、研究与撰稿有效时间只有3年，这中间还要包括评审与发表时间。尽管时间紧、任务重，但由于参加者们的积极努力，大多数分课题是可以按照原定计划如期完成的。我们衷心地期待着有关领导、专家、各方面的同志和广大读者，对于我们的成果予以认真的审查、评说和赐教。

中国少数民族经济研究会

“少数民族地区经济发展问题研究”课题办公室

1989年1月15日

目 录

前言.....	(1)
凤凰县概述.....	(1)
凤凰县经济发展模式研究.....	(17)
一、让“富饶”释放超越“贫困”的势能.....	(17)
二、决策机制的转换与经济活力的成长.....	(40)
三、走横向经济联合之路.....	(53)
四、财力资源的优化配置及其效益.....	(68)
五、社会进步与经济成长.....	(73)
六、关于国家帮助少数民族地区发展经济的方法 思考.....	(106)
附录：凤凰县十年改革回顾.....	吴官林 (118)

凤凰县概述

(一)

凤凰，一个美丽吉祥的名称。

以凤凰命名的凤凰县，是一个美好秀丽的地方。

人称凤凰县为画乡。因为这里的各族人民爱好画画，并出了国内外有名的画家。实际上，凤凰县秀丽的山川、丰富的自然资源以及具有民族特色的风土人情，本身就是一幅美妙壮丽的图画，天生地镶嵌在湖南省的西部边界。她的西面与贵州省松桃县和铜仁县相连，东面与泸溪县紧靠，北面与花垣县和吉首市接壤，南面与麻阳县为邻。

凤凰县地处云贵高原东端，位于我国云贵高原第二阶梯向江南丘陵第三级阶梯的过渡地带。地理座标为东经 $109^{\circ}18'$ ～ $109^{\circ}48'$ ，北纬 $27^{\circ}44'$ ～ $28^{\circ}19'$ 。县境西北部靠接武陵山脉南支，东南部临接沅陵盆地。大小山脉起伏不平，纵横交错，造成了西北高、东南低的地形。最高海拔1117米，最低海拔170米，一般海拔在300～800米之间，一般相对高差100～300米。县境内自西北至东南呈中山山原、中低山、低山三个阶梯递降。

凤凰县是一个岩溶地貌发育地带，境内山川相映，河流环

绕，加之气候温和，雨量充沛，植物生长茂密，自然景观十分壮丽。

凤凰县人民政府所在地——沱江镇，是一个风景秀丽的古城。清代文人王家宾曾这样记述了古城的八大景观：

东岭迎辉：城东一峰矗天表，旭日东升，映烟未散，晓辉晃荡，紫气满城，有亭翼然，峙于峰顶，凭程四望，万山尽叠，烟雾腾空，随气骤散，不啻云海。

南华叠翠：环厅替山，此峰独峻，草深林茂，翠色千层，岭南小庵，更添胜景，朝则薄雾笼青，暮则斜阳凝紫，绿螺黛髻，晴雨皆宜，终日静对，谷玩未家浓墨山水。古人有诗曰：

“万重紫绿淡烟遮，树绕山腰一道斜，石澄方深盘琤落，峡长林深锁暮霞，叠嶂层峦人罕到，钟声出寺是南华”。

奇峰挺秀：一峰突起，石蹬迂回，林荫夹道，山顶有寺，一声清馨，野鸡乱呼，江水藻回，四山环抱，提建奎阁于寺后，秀气外钟，挺生莫杰，有厚望焉。

梵阁回涛：两溪河流于江心寺下，红黄异色，夺流奔驰，触石旋涡，随风鼓浪，飞如两龙过峡，雨骤雷轰，亦大观也，老僧诵经于阁上梵音与江涛相和，会心应不在远。

山寺晨钟：玉清阁建于半山，茂林修竹，环绕寺门，曲径通幽，回非凡境，山深地静，夜气澄清，钟声一动，唤醒尘梦，正如杜工部所云，欲觉闻晨钟，令人发猛省也。

溪桥夜月：桥跨沱江，长五十余丈，川平风静，皓魄当空，青光荡漾，近则两岸烟村，远则千山云树，皆入琉璃世界中，桥上徘徊，恍如置身蓬岛。

龙潭鱼火：潭水甚深，渔舟蚁集，或钓于岸，或网于渊，暮荡方浓，余霞渐散，邻村沽酒，聚饮绿杨蓼间，点点寒灯，月影星光，交相辉映。

兰径樵歌：青云山一带，寨寨产兰，石凳云梯，盘折而入，白云深树间，时见牧童樵叟，汲金上下，负担归来，类多良草，夕阳在山，树声入影，俨然在图画中也。

在离古城6公里处，新近发现了景观奇特的奇梁洞。洞内有小河流潺潺，可以行舟，并驶出沱江；洞中岩溶发育，石柱石笋布满其间，千姿百态，形象神奇，巧夺天工，景观迷人。

在凤凰县境内，居住着31万多勤劳、勇敢、智慧的各族人民，其中有19万多人是以苗族为主的少数民族。凤凰人民有着灿烂的传统文化和良好独特的风俗习惯，尤其是苗族人民在长期的生活实践中，创造了优秀的传统民族工艺。凤凰县是我国少数民族用品生产基地之一，县民族工艺厂和民族棉织厂生产的花带、丝帕、线毯、丝线以及工艺织锦，不仅深受广大少数民族人民的欢迎，而且还远销世界几十个国家和地区。

凤凰人民不仅用自己的优秀文化和聪明智慧不断地创造丰富的物质财富，同时也哺育着一代又一代的优秀人才。我国著名的文学家沈从文、画家黄永玉，就出生在这块土地上。在本世纪初，凤凰县还出了个著名人物叫熊希龄，曾担任过国民政府的第一任内阁总理。

在凤凰，至今还保存着许多历史文化古迹。在沱江镇东面，有建于清康熙五十四年（1715年）的东城楼。楼垛上有楼

房两层，城门木质，钉有铁板，正门上有“升恒门”三字，城高10米，墙厚4.5米，两边设有炮台。城楼依山傍水，楼内的街道和古式吊脚楼房与江水相映，别具一格。在城东门外，有建于清乾隆二十年间（1745—1755年）的万寿宫，典雅古朴，雕梁画栋，周围绿树成荫，风韵别致。在现县二中内，有建于清康熙四十九年的文庙，庙内设计讲究，殿前双龙抱柱，多级石阶，是凤凰县保存完好的古建筑之一。在城东，有一座由红岩砌成的三拱桥，桥长112米，宽8米，高10.2米。由于建桥采用“红岩”砌成，宛如彩虹卧江，每当皓月当空，水如明镜，入夜灯火，若似繁星，故有“溪桥夜月”之景。在离县城26公里处，有闻名的黄丝桥古城堡。建于唐垂拱二年，距今有1290多年的历史，初称谓阳城，后为凤凰营。民国二年改为“黄丝桥古城”。城堡墙为青石结构，青石最大的有1000公斤，最小的有500公斤，用石灰与糯米稀饭浆灌缝，内柔外刚，坚实牢固，至今完整无缺。城堡周长686米，东西宽153米，面积0.29平方公里，墙上走道宽2.4米，城外墙高5.6米，城上大小箭垛300个。整个城堡只有东、西、北三门，并建有城门楼，城上有炮台两座，城内设有演武厅，这座城堡为湖南省文物保护单位。在离县城22公里的吉信镇，有建于清同治末年（1874年）的三潭书院，为吉信人吴志发就任贵州代理贵东兵备道时，因清朝颁发的平蛮阵亡士兵抚恤银两无人受领，而赠给家乡而建。书院位于方溶江畔的山丘顶部，因山前三潭（老不潭、点景潭、漆树潭）而得名。三潭书院一直是吉信地区的学府，培育了不少人才。

凤凰县不仅有秀丽的自然风光和悠久的传统文化，而且是一个自然资源丰富，物产种类繁多，有利于经济发展的地方。

县域内以山地、丘陵、山原地貌为主，土壤类型多样，生物资源丰富，农作物适种性广。全县共有山原面积60.4万亩，占总面积的22.9%；山地面积93万多亩，占总面积的35.3%；丘陵面积84万多亩，占总面积的32%；岗地16.7万亩，占总面积的6.35%；平原8.2万亩，占总面积的3.1%。多样的地貌类型，为农、林、牧、副、渔的综合发展提供了有利的自然条件和丰富的自然资源。县域气候属中亚热带季风湿润气候区。气候温暖，四季分明，雨量充沛。由于大气环流、地理纬度、地面植被等诸因素的综合影响，使气候具有光热资源丰富、冬暖夏凉的特点，为发展农业生产、四季作物常青提供了有利的气候条件，据县气象站1958年至1983年资料统计，历年日照总时数为1266.3小时，日照百分率为29%。农作物生长旺季的4~10月，日照总时数为960小时。县域内年平均气温为摄氏16度，多年无霜期为276.2天，年平均降水量为1308毫米。

凤凰县是个内水系发育、雨量充沛、水资源丰富的地方。县域内平均径流深为729.7毫米，平均径流系数为0.53，地表径流量一般年份可达12.36亿立方米。由于石灰岩面积广布，岩溶发育，地下水形成的运动及贮存条件好，储量丰富。采用枯季径流模数法计算，全县地下水总储量为31052.39万立方米。按水资源总量计算，人平占有水量4819立方米，分别为全国、全省人平量的1.78和1.42倍。丰富的水资源，不仅为农业生产创造了良好条件，也为电力工业的发展提供了可靠的资

源。

凤凰县域植物区系位置处在中亚热带山地常绿阔叶林带。植被中的木本植物种类繁多，构成了丰富多彩的森林植被类型和其它植被类型。裸子植物有4纲、4目、8科、22属，约38种；被子植物有2纲、8亚纲、43目、102科、299属，约970种。其中许多种类是构成各种植被类型的建群种，或优势种、亚优势种。县内主要森林树种有73科、325种，其中古老的孑遗种银杏、鹅掌楸和杜仲、香果等乡、土、稀、珍树种有31科、91种。列入国家保护的一级树种有水杉、珙桐两种；二级保护的有篦子三尖杉、杜仲、银杏、香果、鹅掌楸、巴界连、金钱松、褐莲柏等8种；三级保护的有桢楠、厚朴、白梓木、银鸽树等4种。此外，还有多种树木列入省、州级保护。在林用地中，有11.4%的面积为经济林，共20多万亩。主要品种有油桐、油茶、漆树、核桃、板栗、山苍子、棕榈。以生漆、油桐、油茶栽培历史悠久，且产品质量优良。

在众多的植被类型中，可作牧草的有禾本科、豆科等70科、307种，鲜牧草年亩产为300多公斤；可放牧的各类草场113.8万多亩，理论载畜量为7万多个黄牛单位，可作绿肥的植物有百余种，年平均可提供绿肥300多万担。此外，还有丰富的中草药资源，共有800多个品种。

复杂的地貌类型，适宜的气候环境，深厚肥沃的土壤，为凤凰县多种农作物的种植创造了良好的客观条件。县域内的粮食作物品种较多，其中大宗的有水稻、玉米、小麦、大豆、绿豆、红薯、马铃薯；油料作物主要有油菜、花生。此外，其它

经作资源门类多，种类丰富。既有大宗的传统优势作物，又有新发展的骨干项目，还有尚待开发的野生资源。主要优势经济作物有被评为全国十大名晒烟的晒红烟，有香味纯正的柑桔和桃李；有营养丰富且能防治癌症的刺梨；有质优味美、富有特色的美味牛干菌，还有苎麻、辣椒、果用瓜等。

凤凰县的畜牧业生产条件极好，传统产品主要有猪、牛、羊、兔、鸡、鸭、鹅等，其中以猪、牛、羊、鸭饲养量最大。凤凰县的柳薄黄牛，是湘西黄牛中的优良品种，被列为我国最优良黄牛品种之一。凤凰县盛产麻鸭，是著名传统特产。此外，还有资源较大且肉质鲜美，营养价值高的娃娃鱼，棘胸蛙等珍贵的两栖类动物，是发展现代食品的潜在优势。

凤凰县的矿产资源种类多，分布广。目前已发现的矿产有35种，其中主要有汞、铅、锌、锰、磷、硫、铁、煤、重晶石、大理石、石灰石等。凤凰县境内的汞矿规模居湖南省之首，全国第四位。铅锌矿已知储量为183万吨。丰富的矿产资源，是凤凰县发展经济的一大优势。

凤凰县总面积为1758.5平方公里，为湖南省总面积的0.84%。在全县总面积中，有农用地45.1万亩（其中稻田27万亩，旱土8万亩，开荒地10万亩），占总面积的17.1%，人平耕地1.2亩；森林地57.6万亩，占总面积的21.94%；林牧兼用地130万亩，占总面积的49.3%；水域面积53万亩。截止1987年，全县有中型水库一座、小（一）型水库18座、小（二）型水库46座、小（一）型引水工程1座。上型水库修建干渠400公里，山塘790座（容量1000立方米的山塘588口，10000立方米的107

口)；水轮泵75处，118台，电灌站130处，装机容量为4100瓩。全县农田有效灌溉面积为15万亩，其中旱涝保收面积为12万亩。全县有小水电站60处，总装机容量为1.5万瓩。年发电量为4500万度。

1987年，全县有工业企业720多家，其中县属工业企业为32家。主要工业产品有铅锌、煤炭、汞、矿粉、发电、水泥、机械、五金、建筑材料、木器制品、皮革、服装、棉织品、塑料、印刷品、医药、饲料、酒类、卷烟、糕点、糖果、肉食品，水果加工等。全县公路通车里程为700公里，乡乡通公路；全县有邮路195单程公里，农村投递路线全长1900公里。

1987年，全县有专业科研机构6个；拥有各类科学技术人员3000多人。全县有各类学校454所，其中中专3所，高中3所，初中34所。各类学校在校学生为5.66万人。全县42个医疗卫生单位，一共拥有病床550张，有各类医务人员500人。

1987年，全县行政区划为：5个区、5个镇、27个乡、333个村、2567个村民小组。总户数为6.3万户，总人口31万人，其中农业人口为28万人。在总人口中，少数民族为19万人。

(二)

凤凰县是我国开发较晚的地区。先秦时代，属楚之黔中地；秦统一中国后，属黔中郡；汉代，黔中改称武陵；隋属沅陵郡地；唐初属麻阳县地；武后垂拱2年设谓阳县；宋代先为招谕县，后并入麻阳；元代设五寨长官土司，由当地“蛮酋”世袭土司官职，各司既有土司，又设流官，土流并存，相互制约；明袭元制，仍置五寨长官司于今县城；清代改土归流，实

行流官统治；清康熙四十三年（公元1704年）移辰沅靖兵备道于沱江镇，并设凤凰营通判官；雍正七年（公元1729年）置永顺府，改辰沅靖道为展沅永靖道，辖三府（辰州、沅州、永州）一州（靖州）五厅（凤凰直隶厅，乾州直隶厅，永绥直隶厅，古丈坪厅，晃州厅）。凤凰县称凤凰直隶厅，成为湘西的政治军事中心；民国元年废厅为县，县名沿用至今。建国后，凤凰县属湖南省湘西土家族自治州管辖。

凤凰县地处历史上所称的“五溪”中上游，唐宋以前，生活在这里的苗族先民，被称为“五溪蛮”；宋元以后，由于苗族社会的发展，史书上有关苗民活动的记载愈来愈多；明清逐有苗疆之称。凤凰县界于长沙、贵阳之间，北至龙山，南距通道，里程大致相等，战略地位重要，是苗疆的咽喉之地。清王朝乾嘉以来，在凤凰驻扎重兵。伴随着频繁的军事活动，苗族人民被驱往深山老林，汉族移民则沿交通和河谷扩展。在苗族聚居区，生产原始，文化落后，人民长期过着极端贫困的生活。在县城附近，封建的经济文化有一定的发展。资本主义经济的萌芽，始于20世纪30年代，为军事服务的小型军械和军需工厂先后在沱江镇出现。但随着军事割据者的离去，工业幼苗迅速消失。解放前夕，凤凰县仍然处于封建地主经济和封建领主经济并存的经济状况，不仅没有工业，农业也处于十分落后的状况。

解放以后，凤凰县各族人民在政治上彻底翻身，发展生产的积极性空前高涨。30多年来，在党和国家的领导和帮助下，全县人民发扬自力更生，艰苦奋斗的精神，团结一致，共同努

力，推动社会主义经济迅速发展。在30多年的时间里，凤凰的经济发展大体经历了三个阶段。

第一阶段，从1949年到1957年，为经济恢复发展阶段。在这一阶段，经济发展有三个明显特点：一是经过土地改革，解放了生产力，农业生产得到迅速恢复和发展，成为当时国民经济支柱。1957年，全县农业总产值由1949年的945.9万元增长到1600万元，增长69.2%，每年平均增长6.8%，虽然增长速度不是很快，但经济效益好，农业内部各业协调发展。特别是在恢复粮食生产的同时，多种经营有较大发展。在这一阶段，种植业产值占农业总产值的比例由1949年的56.3%下降到1957年的52.4%，（其中粮食作物产值占种植业产值的比例由1949年的89%下降到1957年的80%）林业产值，特别工副业产值占农业总产值的比例有较大增长。1957年，全县农业总产值占工农业总产值的78.8%。二是工业从无到有，逐步发展。解放前夕，凤凰县基本上没有工业，1949年，全县工业产值不到20万元，解放以后，经过社会主义工商业改造，开办了一些小型针棉织品，民族手工艺品和小型农具等工业企业，特别是1956年吉凤公路建成通车以后，工业才真正开始有了发展。1957年，全县工业总产值为430万元。三是在发展工农业生产的同时，比较好的注意了对生态环境的保护。在这一阶段，全县各族人民把封山育林和人工造林结合起来，木材做到了有计划砍伐，同时开展大规模的水土整治和农田基本建设。不论是农业生产和工业生产，都没有造成对生态环境的威胁。

第二阶段，从1958年到1978年，为波动发展阶段。在这一

时间,凤凰县经济虽然有较大发展,但波动性大,经济失误较多。其特点有四:一是这一时期经历了大跃进,重大自然灾害和“文化大革命”运动,经济政策变动很大,经济发展时起时伏。“二五”计划期间,在大炼钢铁,大办工业的情况下,一批小型工业企业蜂涌而起。1959年全县工业总产值达到1549.36万元,比1957年增长2.6倍。但到了三年调整时期,工业企业又纷纷下马,1961年全县工业总产值下降到344.79万元,一直到1965年才有所回升。“文化大革命”时期,工业生产虽然没有出现大起大落,但由于过份强调支农工业,县里为此背上许多包袱,后来又不得不进行调整。二是经济建设上的盲目性较大。由于缺乏经济建设经验,管理水平低,加上政策上的“一刀切”,生产指导方针严重脱离少数民族地区实际情况,许多建设项目未作调查,不作可行性研究,违背客观经济规律。工业只追求高速度、高指标,盲目上项目,结果由于技术跟不上,原材料没有来源,产品也无销路而不得不下马;农业生产单纯追求粮食生产,不顾山区实际情况,强制扩展双季稻,忽视旱粮生产,不仅造成农业内部比例的严重失调,而且造成许多不应有的损失。三是由于经济建设中的盲目性造成生态系统的严重失调,自然资源遭到很大破坏。从1958年的大炼钢铁开始,以及后来的以粮为纲的生产方针影响,凤凰县以森林为主的自然资源遭到严重破坏。50年代初期,凤凰全县人平有林地面积为4.5亩,到80年代,人平有林地面积只有2.5亩,人平减少2亩,50年初,全县活立木总蓄积量为279.3万立方米,到80年代初,活立木总蓄积量下降到51万立方米,下降82%。在这个时期,

全县森林覆盖率下降40%，荒山面积增长52.6%。这里面除了森林无计划砍伐和林业政策变化频繁原因外，还有一个重要因素就是毁林开荒。由于森林遭到严重破坏，就导致全县各类型生态系统的失调，其结果是水土严重流失，自然灾害增多。到80年初，全县水土流失面积超过80万亩，占全县总面积的30%以上。大面积的水土流失，不仅使农田生态环境恶化，严重影响了整个经济发展，而且还对人民群众的生产和生命安全造成严重威胁。同时由于森林植被因大幅度的破坏而减小，势必引起气候条件恶化，对农业生产产生极为不利影响。1958年以后，凤凰县基本上是四年三旱，加上病虫害的增多，严重影响了农业经济的发展。四是经济发展速度快，但效益较差。1958年至1980年，凤凰县的工农业总产值以平均每年15.6%的速度增长，其发展速度是相当快的。在这个时期，工业企业不仅数量有了较大增加，而且门类、品种也不断增多，先后建立了采矿、机械、电力、煤炭、建材、食品、皮革、印刷以及民族工艺等工业行业。这个时期的农业经济除了速度较快外，农田基本建设也取得了很大成就，一共兴建水库60多座，山塘780多口，水轮泵、电灌站近200处，装机容量达3800多瓩。年蓄、引、提水总量6290多万立方米，农田有效灌溉面积由3万亩增加到14万多亩。在这个时期，交通、邮电、商业、财政都有了较大发展。但是，这个时期，由于经济建设的指导思想出现的偏差和政策的不断变化，经济发展走了不少弯路，以致长期处在高速度低效益的状况。工业生产多数年份亏损，包袱越背越重，农业高度封闭，完全处于自给自足（实际自给而不能自足）状