

013919

天水市民政志

天水市民政局 编



陕西人民出版社

天水市民政志

天水市民政局 编

陕西人民出版社

38-5

天水市民政志编纂领导小组

第一届 (1987年7月—1994年4月)

组 长	马 铭				
副 组 长	柳勤珍	冉炯昌			
成 员	刘为民	贾 栋	马凤歧	侯开敬	马学斌
	布中华	杨显功			
顾 问	盛先传	李升桂			
编办主任	柳勤珍				
主 编	冉炯昌				
编 辑	胡执中	付金生			
工作人员	张宏让	睢 芳			

第二届 (1994年5月—1997年8月)

组 长	韩岱成				
副 组 长	柳勤珍	蔡金华	王学锋		
成 员	石 鉴	张海锋	刘为民	冉炯昌	杨显功
	贾 栋				
顾 问	盛先传	李升桂	马 铭		
编办主任	柳勤珍				
主 编	冉炯昌				
编 辑	付金生	胡执中			
工作人员	汪晓明	丁霞章	靳纪成	曹怀义	袁东风
	周北生	龚天新	布中华	郭忠强	

第三届 (1997年9月—2000年12月)

组 长	韩岱成				
副组长	蔡金华	王学锋	张海锋		
成 员	刘为民	冉炯昌	杨显功	姚俊杰	汪晓明
	袁东风				
顾 问	盛先传	李升桂	马 铭		
编办主任	蔡金华				
总 编	韩岱成				
主 编	冉炯昌	付金生			
编 审	许南海	杨显功			
工作人员	靳纪成	曹建新	周北生	马继德	张彦平
	曹怀义	冉松林	孙金兰	秦定明	陈文晓
	刘 刚	李 琳	郭 宏	肖俊德	侯胜利
	刘琳仲	叶久成	杨世维	黄进忠	张宏让
	郭四海	张代生	胡执中	王鸣歧	张志诚

照 片 全志照片除署名外，均系市、县民政局提供

序

韩岱成

《天水市民政志》在市民政志编纂领导小组的领导及市地方志办公室的指导下，经过民政志编纂工作者十多年的辛勤努力，今天与读者见面了。这是天水民政史上的一件可喜可贺的大事。借此机会，我向为编纂这部 60 余万字志书倾注了大量心血和付出辛勤劳动的工作人员表示衷心的祝贺，并向给予编纂工作大力支持和帮助的市地方志办公室、市档案馆、市统计局等单位，以及帮助修志的同志们谨表谢意。

民政事业历史悠久，源远流长，自从有了国家政权，它就伴随着社会政治、经济、文化的变化和发展而演变，虽然在不同社会发展阶段，有着不同的时代特点，但有其历史继承性，它一直体现着国家对民施政的一部分最基本、最广泛的行政管理内容，是国家政权所必须从事的一项重要政务。《周礼》中的地官司徒即职掌民政。秦在县乡专设调解民间事务的“三老”。东汉时将州刺史称州牧。隋唐以来，国家设户部，专理民政事务。至晚清，受西方政治制度的影响，清政府将户部分设为民政部 and 度支部，始有“民政”称谓。民国设内政部，下设民政司，主管民政工作。现阶段的民政工作作为国家的一项重要的社会工作，服务于物质文明和精神文明建设。它是党和政府广泛联系人民群众的重要纽带，最直接地体现着人民的意愿，与人民的根本利益相一致。全心全意为人民服务是民政工作的根本宗旨，它担负着上为党政分忧，下为群众解愁，解决社会问题，缓解社会矛盾，调节人际关系，依法维护和保障人民群众的基本生活权益，促进社会安定团结和国防建设，促进社会生产力发展的光荣使命。天水地处内陆腹地，自然条件较差，经济不够发达。在这个客观条件下的天水民政工作，更有它广博的内容和丰富的实践。《天水市民政志》从一个侧面充分反映了中华始祖伏羲故里这块古老土地上民政发展的历史，重点记述了中华人民共和国建国 50 年来天水民政工作。

《天水市民政志》以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，坚持历史唯物主义的观点和实事求是的原则，按照鉴史资治的要求，用大量翔

实、可靠的历史资料，记述了天水民政自西周以来，兴衰更替，成败得失的历史过程。本着详今略古，重在当代的精神，着重记述了新中国建立以来在中国共产党的领导下，天水民政事业不断发展壮大的历史成就。客观地反映了党的十一届三中全会以来，民政工作在改革中创新开拓，积极发挥社会稳定机制作用，为全市经济发展和农村脱贫致富奔小康服务的时代特色。治天下者以史为鉴，治郡国者以志为鉴。我相信，这部志书的出版发行，无论对于人们了解和熟悉天水的历史，了解和熟悉天水的民政历史，掌握社会工作方面的知识，还是吸取和借鉴历史经验，研究和把握民政工作发展规律，服务现代，指导民政工作实践，都将有很大帮助，是能起到资政、教化、存史作用的。

本志书由于编纂水平和经验有限，疏漏和不当之处在所难免，恳请各界朋友批评指正。

2000年12月

凡 例

一、本志以马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，以中共中央《关于建国以来党的若干历史问题的决议》为准绳，按照辩证唯物主义和历史唯物主义的观点，力求思想性、科学性、资料性三者相统一，坚持明古详今的原则。

二、本志采用述、记、传、图、表、录诸体，以述为主，图表穿插其中。结构按编、章、节、目排列。

三、本志上限不限，各编追溯事物发端，下限至2000年。

四、本志纪年，清前历史朝代以1973年文物出版社出版的《中国历史年代简表》为准；民国前用旧纪年夹注公元纪年；1949年10月1日中华人民共和国成立后采用公元纪年，在此前后分别记为“共和国成立前”、“共和国成立后”。

五、本志用字以中国文字改革委员会1956年颁行的简化字为准，个别古地名、年号名称用古体字。

六、本志地理名称、历代政府和官员名称均用当时称谓，个别需要的夹注今名；共和国成立后党政官员直呼其名；地名采用各县（区）经过普查、规范化的地名用字。

七、本志计量单位和货币单位，均系当时社会通用的计量、货币单位；各种数据，古代的按正史中的数字记述，共和国成立后的以年报数据为准，无年报可考的采用文件中的统计数据；数字用阿拉伯数字记述。

八、为能较直观地了解天水行政区划沿革，本志沿用了谭其骧主编的《中国历史地图集》中的一些历史地图，并对现用地名加括注。

九、对自然灾害，本志只记成灾的灾害，未成灾或局部小灾一般不记。

十、1962年以后各县设置的区，是党委派出机关区工委，在当时实际发挥了县政府派出机关的行政职能作用，本志作为行政区记述。

十一、本志专用名称首次出现时用全称，以后采用简称。如“中华人民共和国”简称“共和国”、“中国共产党第十一届中央委员会第三次会议”简称“中共十一届三中全会”、“无产阶级文化大革命”简称“文革”等。

目 录

序.....	(1)
凡 例.....	(1)
概 述.....	(1)
大 事 记.....	(7)

第一编 政权建置

第一章 建置沿革	(65)
第一节 沿 革	(66)
第二节 基层政权	(74)
第二章 行政区划.....	(111)
第一节 古代区划.....	(111)
第二节 民国区划.....	(124)
第三节 中华人民共和国区划.....	(130)
第四节 县界调整.....	(185)
第五节 边界争议.....	(189)
第六节 地名管理.....	(193)
第七节 勘定行政区域界线.....	(195)
第三章 民政机构沿革.....	(199)

第二编 救灾救济

第一章 自然灾害.....	(209)
第一节 地质性灾害.....	(210)
第二节 气象性灾害.....	(216)
第三节 生物性灾害.....	(235)
第四节 灾害损失.....	(241)

第二章 饥荒和救灾	(269)
第一节 古代荒政	(270)
第二节 民国时期救灾	(272)
第三节 中华人民共和国时期救灾	(275)
第三章 社会救济	(290)
第一节 古代救济和赈恤	(291)
第二节 社会救济	(295)
第三节 扶贫开发	(315)
第四节 移民安置	(319)
第四章 收容改造	(323)
第一节 流民救济	(323)
第二节 收容改造	(325)
第三节 收容遣送	(329)
第五章 社会福利	(336)
第一节 社会福利事业	(336)
第二节 福利企业管理	(348)

第三编 优抚安置

第一章 拥军优属	(357)
第一节 拥军支前	(357)
第二节 优待和扶优	(365)
第三节 优抚对象代表会	(368)
第二章 抚 恤	(379)
第一节 共和国成立前抚恤	(379)
第二节 共和国烈士褒扬	(383)
第三节 伤残抚恤	(389)
第四节 军属和复退军人抚恤	(397)
第五节 复退军人精神病疗养	(400)
第三章 退役安置	(402)
第一节 战 士	(403)
第二节 离退休干部	(415)
第三节 军用饮食供应站	(416)

第四章 双拥工作·····	(418)
第一节 领导机构·····	(418)
第二节 重要记事·····	(419)
第五章 革命烈士传记·····	(430)
第一节 烈士传略·····	(430)
第二节 烈士简介·····	(436)

第四编 婚姻、殡葬、禁政

第一章 婚姻礼俗和管理·····	(483)
第一节 婚姻制度和礼俗·····	(483)
第二节 婚 龄·····	(488)
第三节 婚姻介绍·····	(490)
第四节 婚姻登记·····	(491)
第五节 检查纠正违法婚姻·····	(496)
第二章 殡葬礼俗和管理·····	(499)
第一节 墓葬制度·····	(499)
第二节 殡葬礼俗·····	(502)
第三节 殡葬服务和管理·····	(506)
第四节 天水市殡仪馆·····	(507)
第三章 禁毒及其他禁政·····	(511)
第一节 民国以前的禁政·····	(511)
第二节 中华人民共和国时期的禁政·····	(518)

第五编 残疾人事业、社会团体管理

第一章 残疾人事业·····	(525)
第一节 概 况·····	(525)
第二节 教 育·····	(527)
第三节 文体活动·····	(529)
第四节 三项康复·····	(530)
第五节 精神病防治·····	(534)
第六节 组 织·····	(535)

第二章 社会团体管理.....	(542)
第一节 社会团体分类与管理规定.....	(542)
第二节 社会团体整顿与发展.....	(543)
第三节 民间组织管理.....	(551)

附 录

一、天水市历史沿革简表.....	(569)
二、《关于建立乡人民政府的临时编制与待遇》.....	(571)
三、天水县 1950 年禁烟布告.....	(572)
四、关于解决漳、岷两县地界纠纷问题的纪要.....	(573)
五、关于草川地行政区划交接问题的报告.....	(574)
六、《中国残疾人联合会章程》天水市实施细则.....	(576)
七、天水市盲人协会章程.....	(577)
八、天水市地方志办公室关于《天水市民政志》的终审意见.....	(579)
编后记.....	(581)

概 述

天水市是甘肃省直辖的地级市，下辖 4 个建制县、1 个回族自治县、2 个区、11 个街道办事处、13 个镇、136 个乡、202 个居民委员会，3002 个村民委员会、11859 个村民小组。全市共有 727926 户，3286718 人。其中农业人口 2865264 人，占总人口的 87.2%；城镇人口 421454 人，占 12.8%，天水是汉、回民族聚居区。汉族 271.3 万人，占全市总人口的 93.24%；回族 19.45 万人，占 6.69%。其他少数民族 2282 人，有 26 个民族成分。其中超过 10 人的有满、蒙、藏、壮、苗、土家、锡伯、朝鲜、布依、瑶族。全市总面积 14325 平方公里，其中市区面积 16.7 平方公里（秦城区 13 平方公里，北道区 3.7 平方公里），占总面积的 0.9%。耕地面积 590.2 万亩，人均占有耕地 2 亩，人多地少。在渭河及其支流河谷地带原有平川地 43.01 万亩。经近 50 年的修整，现有梯田 227.74 万亩。川地和梯田抗灾能力较强，产量比较稳定；山坡地比较脊薄，产量低而不稳。1999 年，全市工农业总产值 54.69 亿元，城市人均年收入 3557 元，农民年均收入 1001 元，在边远山区尚有部分农民生活在贫困线以下，需国家扶持。

天水地理位置，处于中国腹地，甘肃东部，陕、甘、川三省边界交汇处。东与陕西省宝鸡市相邻，南与本省陇南地区接壤，西与定西地区，北与平凉地区毗连，介于北纬 $34^{\circ}15'$ ~ $35^{\circ}10'$ 、东径 $104^{\circ}34'$ ~ $106^{\circ}43'$ 之间，是古丝绸之路上的—座重镇。东连秦晋，南通巴蜀，西达新疆，北抵宁夏、内蒙，具有重要的战略地位，自古为兵家必争之地。历史上天水及其周围地区曾多次出现过地方割据政权，是古战场之一。明、清时期，天水驻有大量屯垦军，《秦州志》记载，军屯土地约占全部耕地的四分之一。民国 7 年（1918 年）至 16 年（1927 年），地方割据势力孔繁锦占据天水。国民政府曾先后修建了华双公路，天水——会川公路，秦安——马鹿公路和宝天铁路，初步改善了天水交通。中华人民共和国成立以后，1952 年修通了天兰铁路，以后逐年修建，形成四通八达的公路交通网络。近年来，北疆铁路西延，与哈萨克斯坦共和国的西土铁路接轨，亚欧大陆桥开通，天水成为亚欧大陆桥上的一座重要城市。又因程控电话交换机的安装，省内外直拨电话开通，使

天水步入信息时代。交通、通讯的现代化，更加强了天水的战略地位，也为进一步开发建设天水准备了条件。

天水地跨黄河、长江两大流域。境内山脉纵横，六盘山脉绵亘渭河以北、西秦岭蜿蜒中南部。地势自东南向西北升高，海拔 775 米至 3120 米之间。西秦岭为两流域分水岭，岭南为嘉陵江水系，岭北为渭河水系。渭河在境内流长 270 公里，流域面积 11696 平方公里，占全市总面积的 81.5%。沿河接纳流域面积 1000 平方公里的支流有榜沙河、散渡河、葫芦河、藉河、牛头河。嘉陵江流域面积 2652 平方公里，占全市总面积的 18.5%。其主要支流有西汉水、白家河、花庙河、红崖河等，境内流程较短。东南山区林木茂盛，高寒阴湿，北部黄土高原植被稀疏，气候干旱。各县（区）年降雨量在 450 至 600 毫米之间，但季节分布不均匀，降水多集中在 6、7、8 三个月，往往暴雨成灾。冬、春两季降水甚少，旱灾发生频率高。天水地势多高山丘陵，沟壑纵横，水土流失严重，一遇大雨冲刷，往往有泥石流发生。地质构造正处于太平洋板块和印度洋板块的结合部，在南北地震带的交汇处，历来为地震多发区。地表为黄土覆盖，深层有不透水层，容易发生滑坡，地质性灾害比较频繁。七千多年来，天水人民在这块土地上繁衍生息，劳动开发，脱离蒙昧，走向文明，创造了纷繁辉煌的历史文化。

天水人民在远古时期住在以木板搭成的小房子里，以狩猎为主要的生产方式。秦汉时期，以畜牧业为主，《史记》有“畜牧为天下饶”的记载。以后随着土地的开垦，逐步演变到以农业为主，农林牧兼营。中华人民共和国成立以后，国家投资兴办现代工业，使天水变成了工业城市。近年来乡镇企业迅速发展，农业在工农业总产值中的比重已下降到 24.5%。同时也由于农业科技的推广应用，集约化经营方式广泛采用，立体化农业不断发展，不但解决了绝大多数农民的温饱问题，并以丰富的农产品供应着城市人民。

天水民俗纯朴敦厚、崇尚勤俭。人民勤劳勇敢，体魄强健。历史上曾出现过许多强兵骁将，现在仍然是国家的兵源地区。但在林区饮水中含碘不足，甲状腺肥大、克汀病流行，影响着人民健康，制约着工农业生产。

天水为中国古代文化的发祥地之一，从秦安大地湾遗址可证明，在 7000 多年前新石器时代即有先民在这里繁衍生息。夏商时期，天水属雍州。周代，嬴非子为王室养马有功被封于秦。秦时设陇西郡，天水属陇西郡。西汉武帝元鼎三年（前 114 年），由陇西郡析置天水郡，始有天水之名。东汉明帝永平十一年（68 年），改天水郡为汉阳郡。三国时，魏文帝黄初元年（220 年）置秦州，不久即废。后改汉阳郡为天水郡。晋泰始五年（269 年），

复置秦州。天水郡、略阳郡属之。太康三年（282年），秦州并入雍州。太康七年再设秦州。隋开皇三年（583年）废郡，以州辖县。大业三年（607年）又恢复天水郡。唐武德二年（619年）实行州县制，天水地属秦州。天宝元年（742年）改秦州为天水郡。乾元元年（758年），又改天水郡为秦州。此后，秦州之名一直沿用至清代，其间辖区范围时有变化。清雍正七年（1729年），秦州属巩秦阶道。民国2年（1913年），改巩秦阶道为陇南道。次年又改为渭川道。民国16年废道，改称渭川行政区。民国25年，改渭川行政区为甘肃省第四区行政督察专员公署。

1949年8月，天水解放，成立天水分区，辖天水、甘谷、武山、秦安、清水、徽县、两当、通渭等8县。1950年2月，增设天水市。是年6月，又划入庄浪、陇西、漳县。1953年7月，增设张家川回族自治区。1955年2月改称天水专区，同年10月，张家川回族自治区改为回族自治县。1956年1月，调整行政区域，划入西和、礼县、成县，划出庄浪、陇西、通渭，是年，天水专区共辖13个县、市。1958年4月，武都专区并入天水专区。至年底，天水专区共辖合并后的8个市、县，即天水市、武山县、秦安县、清水回族自治县、西礼县、徽成县、武都县、文县。1961年底调整行政区域，恢复武都地区及原来的市、县建制。天水专区共辖天水市、天水县、甘谷、武山、秦安、清水、张家川回族自治县、西和、礼县、徽县、两当等11个市、县。1963年6月，又将漳县划归天水专区。1969年9月，天水专区改称天水地区。1985年7月8日，国务院批准天水撤销地区建制，实行市管县体制，并调整管辖范围。天水市辖秦城区、北道区、甘谷县、武山县、秦安县、清水县和张家川回族自治县。

天水是中国历史上最早建立县级政权的地方，也是较早建立县以上地方政权的地区。民政工作很早即有。《周礼》记载，西周以天、地、春、夏、秋、冬为名设六官，又称六卿。地官司徒职掌领土疆域、行政区划、户口、基层政权、荒政、社会救济、礼俗、移民等。秦汉时，在一县之内分成若干乡，乡下有里，里下有什伍组织。乡设有秩、啬夫、三老、游缴等乡官。大乡设秩1人，小乡设啬夫1人，“皆主知民善恶，为役先后，知民贫富，为赋多少，平其差品”，这些乡官为一乡之首，掌管基层民政和税收等事。三老掌教化，游缴主管乡中治安。里设里魁或里正，按规定掌100家。什设什长，主10家，伍设伍长，主5家，形成连坐，“以相检察，民有善事恶事，以告监官”。隋唐时，朝廷设吏、户、礼、兵、刑、工六部，户部职掌土地、户籍、赋税、财政收支等，秦州中都督府设工、仓、户、田、兵、法、士等

曹，户曹主管有户籍、计账、道路、蠲符、逋负、刍稿、逆旅、婚姻、田讼、旌表孝弟等。宋朝，在州县设兵、刑、工、礼、户、吏六曹，户曹主管户口、赋税、婚姻继嗣、常平义仓、社会救济等。清朝，秦州直隶州衙门以及各县衙门均设吏、户、礼、兵、刑、工六房，民政工作归户房管办。清朝晚期，在资产阶级革命派的推动下，清王朝改革官制，中央政权机关由原来的六部改设为10部1院，将户部分设为民政部 and 度支部。这是中国历史上第一次出现的以“民政”命名的部，民政部主管有地方行政、统属各县民政官员、监督顺天府尹、警政治安、巡察禁令、疆理版图、荒政救灾、保息救济、营缮公用、桥道工程、户籍、查验官民土地、宗教礼俗、修缮陵寝、卫生防疫、寺庙、方术、过继归宗等，但地方政权机构没有相应改革，仍实行六房制度。

1912年1月3日，中华民国南京临时政府成立，设有内政部，主管地方行政、选举、赈恤、救济、慈善感化、户籍、地政、警察、兵役、著作出版、土木工程、礼俗宗教、社团登记等工作。同年3月1日，清骁锐军统领黄钺发表声明、宣布秦州独立，成立甘肃临时军政府，下设军政、财政、民政、司法、交通5个司，民政司管理警察、卫生、宗教礼俗、户口、土地、水利工程、商业、慈善公益等事务，并监督所辖各官署及地方自治团体。民政司下设4科，自治科管理各地方行政、操练民团事务、监察各自治局局员；警察科管理保安警察及轻细之民刑裁判；农工商科管理农工商一切事宜；会计科管理本部之岁出岁入、本部所有之财产器物。不久甘肃临时军政府撤销。民国3年（1914年）6月2日，陇南道改为渭川道。行政机关称为“观察使署”，下设内务、财政、教育、实业4科，民政工作归内务科管办。民国16年，南京国民政府成立，设内政部。下设民政、统计、土地、警政、礼俗5司，民政司主管地方官吏的任免、地方行政经费、地方行政区划、国土疆界、图志、选举、赈灾、救贫、慈善事业、国籍、户籍、征兵征发、土地行政、土地征收、水利、水源水道保护、自来水、建筑事项、都市计划、公共卫生、名胜古迹、褒扬恤典、礼制宗教、移民实边、警察制度的厘定及其机关设置、烟毒禁政、出版登记、著作权注册、社团登记、劳资争议、主佃纠纷等。民国21年，甘肃省第四区行政督察专员公署设第一科，职掌印鉴，管理文件公产，分管民政、教育、社会、卫生以及负责辖区各县公务成绩考核等。后专署增设到4科，民政科负责辖区各县的民政工作。民国32年，甘肃省政府颁布《修正甘肃省县政府组织规程》规定民政科掌理事项为户口调查及人事登记、乡镇组织、保甲编制及地方自治之推行、区署之监

督、礼俗宗教、名胜古迹、古物调查保管及其他民政事项。

1949年10月，中华人民共和国成立，中央人民政府设内务部。天水分区行政督察专员公署设民政科，各县人民政府亦设民政科。在党委和政府的领导下，首先为支援人民解放军西进南下，夺取解放战争的最后胜利，大力开展拥军支前工作。然后，大抓民主建政、废除国民党遗留下来的基层政权组织，建立人民当家作主的区、乡两级政权机关和行政村、自然村的组织；资遣安置，转送战俘和国民党军散兵游勇；疏散流入城市的灾民和贫困农民回乡生产；收容大量流落街头、无依无靠、无生活来源、食宿无着的孤、老、残、幼；封闭妓院，接收改造旧的慈善团体；禁绝种植鸦片吸毒和赌博等。1950年，第一次全国民政会议确定民政工作范围是民主建政、优抚、复员安置、社会救济、生产救灾、困难补助、地政、户籍、国籍、行政区划、边界纠纷、社团登记、婚姻登记、民工动员、移民安置、游民改造、老区建设和宗教侨务等。天水民政部门50年代初还承办政府机关的人事工作和劳资工作。1956年将户口登记统计工作、国籍工作移交公安部门办理。同年，天水专署成立工商劳动组，接管劳资工作。进入社会主义计划经济建设时期后，天水民政部门兴办并发展社会福利生产和社会福利事业。

“文革”中，内务部撤销，基层亦随之撤销民政助理员编制。民政工作时归生产指挥部，时归保卫部，时与卫生部门合并设局，时与知识青年上山下乡办公室合署办公，领导关系不固定，业务范围不清，工作未能有效开展。

1978年，国务院设立民政部。同年召开第七次全国民政会议，拨乱反正，恢复民政工作的业务范围，并提出克服单纯救济的思想，统一部署扶持农村贫困户发展生产，勤劳致富的工作。1980年地名管理工作纳入民政工作范围。1983年重新明确民政工作的范围是基层政权建设、优抚安置、救灾救济、社会福利、行政区划、殡葬改革、婚姻登记等，并把民政工作概括为政权建设一部分，社会保障一部分，行政管理一部分。同时把农村扶贫列入重要议事日程，在全区普遍开展起来。1984年天水地区民政局设立5科1室：优抚科、安置科、社会救济科、扶贫科、民政科、办公室，其中社救、扶贫2科合署办公。1985年民政工作确立新的指导思想是解放思想，改革创新，扶贫扶优，治穷致富，不断发展完善社会保障事业和基层政权体制，为实现新时期的总任务总目标服务。在实际工作中，要求实现四个转变：由单纯的生活救济，解决温饱问题，转变为既保障优抚救济对象的生活，又注重扶持他们发展生产勤劳致富；由包揽过多，独家承办，转变为依靠社会力