

# 怀 化 农村改革试验区志

HUAI HUA NONG CUN GAI GE SHI YAN QU ZHI



怀化市农村改革试验区办公室 编

二〇〇八年十一月

# 怀 化

## 农村改革试验区志

HUAI HUA NONG CUN GAI GE SHI YAN QU ZHI

怀化市农村改革试验区办公室 编

二〇〇八年十一月

# 怀化农村改革试验区志

## 编纂委员会

主 任：王志群

副主任：谢宏有 周亮一

委 员：单柏华 刘鹏阜 李 素 张彬炜

熊开平 罗松柏 向初梅 符 珉

杨 耀

主 编：周亮一

副主编：单柏华 刘鹏阜

编 辑：刘鹏阜 熊开平 张彬炜 黄清泉

审 稿：周亮一 单柏华 李 素 黄清泉

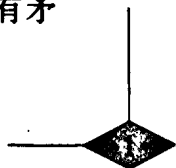
## 序 言 (一)

序

今年是全国改革开放 30 周年。20 年前,在改革开放大潮的推动下,怀化地区经过多方努力,先后争取成为了全省和全国农村改革试验区,重点探索山区综合开发与改革的路子。这是怀化改革开放历程中的一件大事。我曾在怀化工作,与当时的地委行署其它负责同志一道有幸参与推动、并直接主持过这场颇具新意、创意和深意的改革试验。

80 年代中期,农村联产承包责任制的成功和生产效率的提高,把农村改革引向了调整农业产业结构的更高层次。怀化是一个典型的南方山区,山地占国土面积的 80%,地委、行署从当时的实际出发,经过反复调查、比较、论证、选择,决定把农村经济发展的重点,从人均 1 亩耕地转移到人均 8 亩山地上,提出“八亩山地做文章,综合开发奔小康”的农村经济发展战略。在地委行署的强力推行下,怀化掀起了大规模的山地开发热潮,从 1985 年开始,每年人工造林面积在 50 万亩以上,种植以柑桔为主的水果面积 10 万亩以上,出现了多种开发形式和一批造林上万亩、种果上千亩的大户。

这场大规模的山地开发,是在林业“三定”以后,全区 85% 的山地使用权细分到户的情况进行的,山地使用权自发地出现了大规模的有偿流转,加上可供规模开发组织借鉴的组织和制度资源非常有限,也引发了一些农村经济体制深层次的矛盾和问题。如新型开发组织的产权不清晰,内部制度不规范;有些开发形式,尤其是大户开发的姓“资”姓“社”问题受到质疑;山地使用权有偿流转缺乏法律基础,不规范山地流转的一些固有矛



序

盾从隐蔽到公开,并不断激化;城乡二元体制障碍着农村剩余劳动力向城镇转移;山地开发的后续社会化服务体系发展滞后等等,都直接影响到山地开发成果的巩固和发展。这也正是怀化地区先后申请成为省和国家农村改革试验区的动因和初衷。

成为全国农村改革试验区以后,怀化本着为全国山区综合改革探路和推动地方社会经济发展的宗旨,开拓创新,大胆试验,发扬“敢为天下先”的试验区精神,提出“没有办法可以创造出办法,没有政策可以试验出政策,没有经验可以探索出经验”,针对山区综合开发最迫切需要解决的问题,重点出台了4个改革试验项目,不仅解决了一系列山区综合开发亟待解决的重大体制问题,很多方面也突破当时的体制,取得了丰硕的制度成果,推动了山区经济的增长,多次受到前来视察的中央领导同志和全国农村改革试验区办公室的肯定和赞扬。当然其中也有一些不够完善之处,如果当时决心更大一些,办法更多一些,抓得更实一些,可能效果还会更好一些。

怀化试验区办公室的同志把试验区的改革和试验内容编写了一本专业志,对怀化的农村改革试验进行客观的、翔实的记载,颇有史料和参考价值,是一件很有意义的事情。希望有关方面的同志能够抽时间看一看,从中得到某些启示,以便进一步把我们的农村改革搞得更好。

湖南省政协主席 胡 彪

2008年6月26日

## 序言 (二)

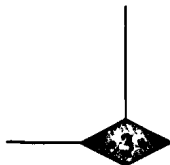
序



党的十七届三中全会审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，深刻总结了 30 年农村改革发展的伟大实践和基本经验，深入分析了当前农村改革发展面临的矛盾和问题，明确提出了新形势下推进农村改革发展的指导思想、目标任务、重大原则，从加强农村制度建设、积极发展现代农业、加快发展农村公共事业三个方面全面部署了新形势下推进农村改革发展的主要任务，是当前和今后一个时期推动农村改革发展的纲领性文件。

在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的背景下，推进农村改革发展还面临着不少困难和挑战，特别是城乡二元结构造成的深层次矛盾和问题比较突出。农村经济体制机制尚不完善，构建城乡经济社会发展一体化体制机制的要求十分紧迫；农业发展方式还比较粗放，保障国家粮食安全和主要农产品供求平衡的压力依然较大；农村社会事业和公共服务水平较低，改变农村落后面貌的任务非常艰巨；农村社会利益格局深刻变化，加强农村民主法制建设、基层组织建设和社会管理的任务极其繁重。从新的历史起点出发，农村改革仍然是我国改革的关键环节，农村发展仍然是我国发展的战略基础。在推进农村改革发展的全局中，继续办好农村改革试验区，为推动全局改革、促进经济社会发展探路仍具有十分重要的作用。

湖南怀化是 1990 年 11 月经国务院批准设立的全国农村改革试验区之一。自试验区建立以来，紧紧围绕山地制度建设、促进山区综合开发这个核心，配套进行小城镇综合开发、农业产业化经营、集体林权制度改革



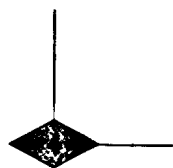
和农科教体制创新等多项改革试验,取得了一些突破。探索的基本方向是正确的,建立的机制是有效的,推进的步骤是稳妥的,在实践中也取得了明显的效果,初步建立了适应山区特点的综合开发管理制度和运行机制,为全国山区综合开发探索了一条新路子。

在推进农村改革发展的新形势下,《怀化农村改革试验区志》的编辑出版,不仅是对怀化试验区成立 18 周年的纪念,也是开创怀化农村改革发展新局面的需要。怀化试验区要在认真总结以往改革试验成果和基本经验的基础上,加强对农村改革发展理论和实践问题的调查研究,大胆探索、勇于开拓,进一步推进农村改革试验区工作,多出成果,多出经验,继续发挥好为农村改革发展探路的作用。

序

农业部农村改革试验区办公室主任 宋洪远

二〇〇八年十月二十九日



## 序 言 (三)

正值我们隆重纪念改革开放 30 周年、深入学习贯彻党的十七届三中全会精神之际,具有时代精神和地方特色的《怀化农村改革试验区志》成书问世,意义重大,可喜可贺。

怀化作为山区农业大市,曾经是偏远、封闭、贫穷、落后的代名词。改革开放之初,原地委、行署从怀化实际出发,带领全区干部群众掀起了开发山区的热潮。三十年来,历届班子坚持解放思想,开拓创新,初步探索出了一条符合怀化实际的农村改革之路,先后被列为全省、全国农村改革试验区。在中央和省委、省政府的坚强领导下,勤劳勇敢的怀化人民不断突破体制机制性障碍,积极探索山地经济开发模式,推动了山地使用权的有偿流转,涌现了一批雇工上百人、种果上千亩的私营果木场,出现了一批造林上万亩的能人大户;在加快小城镇建设中,采取市场手段,为 4 万多名进城农民办理了开发区户口;为延长农业产业链,率先实行“公司 + 基地 + 农户”经营模式,推进山区农业产业化经营。如此种种,取得了丰硕成果,得到了中央有关部门和专家的肯定,推动了怀化的经济发展,为我们留下了可贵的“敢为天下先”的试验区精神。

怀化是一方充满希望的热土,人民勤劳朴实,自然资源丰富,生态环境秀美。经过 30 年改革浪潮的洗礼,怀化的基础设施、产业基础、城乡面貌和人民生活已经发生了根本性变化。但是,总体上看,我们后发赶超的任务仍然艰巨,前进中还有许多需要破解的重大难题。如何围绕市委、市政府提出的“构筑商贸物流中心,建设生态宜居城市”的战略目标,继续以改革创新的精神开展工作,走出一条适合山区特点的现代农业发展之路,

序



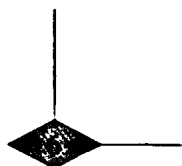
任重而道远。

解决好农业、农村、农民问题,始终是全党工作的重中之重。最近召开党的十七届三中全会,作出了《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,广大农村必将掀起新一轮改革的高潮。我们一定要认真贯彻领会《决定》精神,认真总结实践经验,进一步增强使命感,提高执行力,努力实现农村改革的新突破,加快推进有怀化地域特色的社会主义新农村建设。

序

中共怀化市委书记 李亿龙  
中共怀化市委副书记、代市长 易鹏飞

2008年10月19日



## 凡 例

凡

例



一、本志以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,以翔实的资料,实事求是地记述怀化市(地区)建立省和国家农村改革试验区和进行多项试验的全过程,全面反映试验区建设的成绩和经验。力求做到科学性、思想性和资料性的统一。

二、本志记述的主要是上个世纪 80 年代中期到 90 年代后期的一段历史。某些连续性强的试验活动,适当顺延。

三、本志由概述、大事记、专志及附录等部分组成。结构为章、节、目。表述以文字为主,辅以照片和图表。

四、本志行文用第三人称。组织机构、会议、文件等名称使用全称,若名称过长,第一次使用全称,后使用简称。“中国共产党怀化地区委员会”直接简称“地委”,“怀化地区行政公署”直接简称“行署”。1997 年 11 月 29 日后,怀化地区改称“怀化市”。

五、本志记述的资料,来源于档案、文献资料、社会调查及知情人的回忆资料。成书时不注明出处。

# 领导 题 词

解放思想，实事求是，  
改革开放，科学发展。

戚和平  
二〇〇八年八月

湖南省人大党组书记、副主任戚和平题词

办试验是振兴怀北  
经济的正确选择

吴彦凡 2008.7

湖南省山区开发领导小组原副组长、原怀化地委书记吴彦凡题词

改革开放，综合  
开发，是山区致富  
的必由之路。

祁叔和

湖南省环保局原局长、原怀化行署专员祁叔和题词

改革科技  
發展致富  
人民  
劉永壽題

湖南省人大原秘書長、原懷化行署專員劉永壽題詞

探索艰难  
成果丰硕

吴宗源  
言  
吉  
日  
年

湖南省审计厅原厅长、怀化市原市长吴宗源题词

