

安塞模式的决策

——安塞县1988~2000年经济社会发展
战略规划运转情况

卢宗凡

中国科学院
水利部 水土保持研究所·陕西杨陵·712100

摘要 通过深入调查研究和系统分析,运用系统动力学模型、线性规划模型、人口离散模型、灰色预测模型等模型群,对安塞县的农林牧业、工交财贸、文教卫生、人口等进行了全面规划和动态仿真,提出了发展战略目标和实施措施。经1988年至1993年运转6年,成效显著,证明该规划切实可行。并介绍了实施规划的成效及实施规划的几点体会。

关键词 安塞县战略规划 制定及实施 效益与体会

The Policy Decision of Ansai Pattern

—Report on Operation of “the Strategy Programme of Ansai
County’s Economical and Social Development During 1988~2000”

Lu Zongfan

(Institute of Soil and Water Conservation, Chinese Academy of Sciences and
Ministry of Water Resources, 712100 Yangling District, Xianyang Municipality, Shaanxi Province)

Abstract Based on thorough researchs and systematic analysis, using systematic dynamic model, discrete system of population, linear programming, gray prophecy and other models, the agriculture (cultivate, forestry and livestock raising), industry, traffic, finance, trade, civilization, education, hygiene and population of Ansai county are programed and simulated comprehensively, the strategy targets and steps to carry out it are put forward, and operating from 1988 to 1993 with remarkable success, thus, the strategy program is proved to be feasible. The benefits of this program and the thoughts about its implementation are intruduced at last.

Keywords the strategy program of Ansai county; formulation and implementation; benefits and thoughts

安塞县地处陕北黄土高原丘陵沟壑区,系原陕北老区的一部分。全县面积2 984km²。1986

年有14个乡镇,204个行政村,1 001个自然村,12.96万人,全县人均生产粮350kg,纯收入155元。由于水土流失严重,经济落后,是全国贫困县之一。

该县土地资源比较丰富,石油资源有发展前景,农林牧业生产潜力较大,在黄土高原治理开发中具有代表性。为了认真总结历史经验和教训,尽快使安塞脱贫致富,陕西省科委于1987年组织了中国科学院水土保持研究所、西安交通大学、西北农业大学等单位的科技人员和安塞县的干部群众一起,运用系统工程的理论和方法,研究讨论制订了《安塞县1988~2000年经济社会发展战略规划》,并已运转6年,现将该规划的制定和运转情况报告如下。

1 战略规划的制定

本战略规划,由于通过深入调查研究和系统分析,运用系统动力学模型、线性规划模型、人口离散模型、灰色预测模型等模型群,对安塞县的农林牧业、工交财贸、文教卫生、人口等进行了全面规划和动态仿真,提出发展战略目标和实施方法步骤,经1988~1993年6年运转,效果十分显著,证明该规划切实可行。

用系统工程原理和方法制定战略规划,为安塞县脱贫致富指明了方向。安塞县贫困落后,原因复杂多样。贫困原因的多样性、复杂性,决定了经济开发脱贫致富是一项复杂的社会系统工程。要改变贫困面貌,就要进行调整产业结构,恢复和改善生态环境,控制人口自然增长,开发群众智慧等多方面的工作,只有运用系统工程原理和方法,全面分析,按照整体性、相关性、优化的原则,从自然资源的利用与保护,经济结构的调整与改革,人口发展和智力的提高等整体结构高度来认识,正确处理治标与治本、当前与长远的关系,并采取相应的综合配套对策,使脱贫致富工作取得了很好的成效。

明确制定战略规划的指导思想,使战略规划既切合实际又切实可行。县一级,既是实现国家宏观经济目标的执行机构,又是群众微观经济的组织和协调机构,据此,我们明确了制定战略规划的指导思想:

一是根据国家总的战略目标和一系列改革、开放、搞活的方针政策,确定安塞县总体战略目标和分步实施的计划指标。我们既考虑国家翻两番的总目标,又根据该县经济发展的实际可能,通过动态仿真、优化计算,提出到本世纪末人均收入达600元,是1986年人均纯收入的两番。人口发展,规划为育龄妇女生1.7胎。

二是从该县资源和经济发展的实际出发,制定优化发展方案。通过动态仿真、优化计算,制定出:稳定一个基础(粮食生产),促进两翼(多种经营、乡镇企业)起飞,加强3个支柱(林果、养羊、石油),抓好4个起步作物(豆类、油料、烤烟、瓜菜),实现5个目标(人均纯收入翻两番、粮食生产自给、林果面积扩大、牲畜品种优化、人口得到控制)的发展方案。并以养羊和种植烤烟为突破口。

三是利用系统分析原理和方法,将经济、社会发展的多种相关因素系统化、条理化,借助电子计算机进行定量、定性分析,增强规划的科学性、系统性和可行性。

2 实施规划的措施

总结多年来制定规划和实施规划的经验教训,只制定规划不实施规划,规划只能是一张废纸;而要实施规划,则必需有切实可行的措施,安塞县实施规划6年来,主要抓了以下措施:

2.1 将“规划”交安塞县人大常委会讨论,并以法律形式固定下来,下达县人民政府执行

安塞县第十一届人民代表大会常务委员会第二次会议关于“安塞县1988~2000年经济社会发展战略规划”的决议指出:为了确保规划的如期实现……;每年,县人民政府要向县人大常

委会汇报一次“规划”的执行情况;要保证“规划”的稳定性、严肃性、连续性,任何人不得随意变动“规划”。若确需调整时,必须严格履行审批程序。这样就保证了规划能如期实施。

2.2 依靠科技,增加投入,夺取粮食生产丰收

如1990年,由于依靠科技,重视投入,粮食生产在遭受雹、洪灾害的情况下,总产仍达0.565亿kg,首次突破亿斤大关,创历史最高纪录。

2.3 主攻质量,增强效益,持续稳定发展主导产业

根据6年来开发主导产业的实际情况,明确了主导产业开发工作的重点是加强管理,主攻质量,拓宽市场,提高效益。

如烤烟生产,在稳产面积的基础上,狠抓地膜烤烟的栽植,1990年共栽植烤烟1522.4hm²,其中地膜烟达695.3hm²,是1989年地膜烟面积的2.1倍。由于管理得到强化,烟叶质量明显提高,实现总产量2722t,总产值3425万元,提供税利149万元,占当年财政收入的24.1%,成为财政创收的一个支柱产业。

2.4 抓住机遇,重点突破,加快开发区域经济

1990年是安塞县北五乡开发进入关键性的一年,狠抓了各项工程措施的落实。全年共调回各种苗木240万株,造林4649.9hm²,超计划的39.5%,其中经济林3261.8hm²,超计划44.6%;种草5122.4hm²,超计划92.1%。五乡建成11个人工授精站,38个人工授精点,完成改良羊只15000只。由陕北建委主持在安塞县召开了区域经济开发交流会,参观了窑沟、王家沟、杨石寺、史川等10个点,受到省领导和与会同志的一致好评,并在全陕北老区加以推广。

2.5 保持政策稳定,调整产业结构,进一步深化农村改革

1990年,在全县农村推行了双田责任制。将全县分为3种类型。一是在以土地家庭经营联产承包的基础上,进行部分调整,抽出一部分土地另行承包,既解决了人口变化引起的土地不公问题,又解决了集体经济发展的用地问题;二是两个开发区以推行双田制促退耕,把治理所需土地一次调整到位,有利于统一规划、统一治理,解除了农民的后顾之忧;三是把所有土地分为责任田、口粮田,一次到位。双田责任制的推行,促进了产业结构的调整。1993年底到1994年初,安塞县又率先实行拍卖四荒,对连年亏损的外贸实行破产,对钾肥厂实行股份制……等,使农村的改革又向前迈进了一大步。

2.6 坚持农业劳动积累用工制度,积蓄农业发展后劲,大力发展农田水利基本建设

制定了《农田水利基本建设劳动积累用工制度》,规定每劳每年必须投工30个,坚持常年抓和秋冬突击会战相结合,在全县掀起了轰轰烈烈的农田基建热潮。近几年秋冬会战时,全县日均上劳超过3万多个,动用推土机60多台,架子车1万多辆,拖拉机120台。其上劳人数之多,农田质量之高,是80年代以来所没有的。

2.7 强化企业管理,深挖内潜,工交财贸工作在竞争中求得发展

积极贯彻深化改革的方针,深挖内潜,启动生产活力。1990年完成工业总产值414万元,超计划59%;商贸供销企业实现销售总额3184万元,超计划43%;完成财政收入617.2万元,超计划63%。近几年更有较大进展,年年显著超计划完成了任务。

2.8 坚持两个文明一起抓,科教文卫、计划生育和经济工作同步发展

教育战线认真贯彻省、地、县三级教育工作会议精神,积极实施“教育奠基”的战略决策。狠抓职业教育和成人教育,并注意把职业教育渗透到基础教育和成人教育之中,围绕经济发展培养人才。

科技工作按照“为农兴农”的战略决策,全面推行科技承包,动员250名科技人员投入到经

济建设的主战场,使大量技术成果转化为生产力,有力地促进了经济的发展。

计划生育工作,采取党员带群众,政府带城镇,机关带农村的“三带”方式,以二胎结扎为突破口,近几年使计划生育工作步入制度化、规范化的轨道。

由安塞县450名腰鼓手组成的表演团赴京参加了举世瞩目的第十一届亚运会开幕式,表演获得圆满成功,为安塞争了光,为亚运添了彩,为祖国争得了荣誉。

3 实施规划的成效

自1988年以来,坚持规划提出的指导思想,用规划统一和提高广大干部群众对改变全县穷困面貌的认识,全面实施规划提出的各项工作任务,推动了城乡经济和社会事业的健康发展,加快了全县脱贫致富的步伐。

在实施规划的6年中,安塞县的经济发生了十分巨大的变化(表1~2)。

表1 安塞县1989年主要经济指标完成情况

年 份 (年)	项 目	社 会 总产值 (万元)	农 业 总产值 (万元)	县财政 收 入 (万元)	粮 食 总产量 (t)	畜禽存栏(万只,头)			
						大家畜	羊	猪	禽
1988	规划指标	4949.8	3677.9	136	47540	3.4	12.5	3.2	14.4
	实际完成	5652.0	3766.0	326	47748	3.7	14.2	3.5	15.8
	1986年基数	4330	3235.3	67.5	42510	3.4	10.2	3.0	13.8
	增长率(%)	30.5	16.4	382.9	12.3	9.3	38.9	15.7	14.8
1989	规划指标	5464.1	4018.4	140.25	51150	3.1	13.7	3.2	
	实际完成	13063.0	3972	530.1	45125	3.8	16.5	3.5	
	1986年基数	4330	3235.3	67.5	42510	3.4	10.2	3.0	
	增长率(%)	201.7	22.8	658.3	6.2	11.7	61.8	0.16	

表2 安塞县1990~1993年各项指标完成情况*

年 份(年)	1990	1991	1992	1993
人 口(万人)	147914	149973	150144	150445
农业人口(万人)	136604	139680	139640	139279
耕地面积(hm ²)	29371	29370	29364	29364
农作物面积(包括复种)(hm ²)	33833	33606	33681	33802
粮食面积(hm ²)	29220	27153	27541	28233
产 量(kg/hm ²)	1873.5	1717.5	1944.0	2331.0
粮食总产(t)	56733	46685	53549	65814
社会总产值(万元)	12402	13847	15754	19194
农业总产值(万元)	9280	9366	10687	12748
工业总产值(万元)	648	794.48	1272	2095
县财政收入(万元)	617.2	782.3	1105.4	1742.0
税 收(万元)	667.6	748.0	966.0	1643.3
人均纯收入(元)	320.5	386	438	578
大家畜(头)	39402	33295	40140	35244
羊(只)	175355	181129	193000	204964
猪(头)	36489	41054	42500	37560

* 均按1990年不变价。

1. 用规划衡量,除个别年份因农业受灾,粮食总产量和农业总产值稍低于规划指标外,其它主要经济指标均超额完成规划任务。

2. 主要经济指标,每年均有明显增长,尤以县财政收入最为显著,由1986年的67.5万元,1993年达到1742万元,增长了25.8倍;社会总产值由1986年的4330万元,1993年达到19194万元,增长了4.4倍。

3. 耕地面积虽有所减少,但由于增加复种指数,提高了单产,粮食总产除个别年份外,基本达到了总产不减。

4. 这里要特别强调的是,在粮食生产上,新修基本农田面积不断扩大,“两法”种田面积显著增加,地膜栽培逐年增多;在林业生产上,经济林显著增加;人工种草面积不断扩大,生态环境有所改善。

5. 通过实施规划,统一了全县干群的思想,上下形成一股劲,大家都念规划经,保证了规划超额完成。

4 实施规划的体会

通过6年来实施战略规划的实践,有以下几点初步体会。

4.1 用科学的态度在实施中不断补充完善规划

一是在烤烟生产上。规划提出以发展优质烤烟为突破口来带动农村经济,但规划指标面积小、进度慢,难以形成气候。1988年首次栽植烤烟670hm²,被省列为基地县之一;1989年扩大到1330hm²。事实证明,只要技术和服务体系跟得上,看准的项目就能上得去。我们对发展烤烟的思路是:稳定面积,主攻质量,提高效益,稳中求胜。

二是在果类生产上。规划提出发展经济林以苹果、沙棘为主。经实践和与有关专家进一步研究,把果类生产由单一抓苹果生产向山楂、大枣、梨等多种果品的生产发展,其总的指导思想是:品种上多样,品质上优化,管理上加强。

三是在羊只生产上。规划提出以发展数量为主,同时兼顾质量,重视改良。安塞县1990年已有羊只17万,已达到1994年规划指标。考虑到和草场发展相适应,特提出:羊子生产在稳定发展的同时,加快改良步伐,实行科学养羊,提高经济效益。重点抓改良,改土种山羊为白绒山羊和安哥拉羊;改土种绵羊为新疆细毛绵羊,到1995年提前5年实现羊只良种化。

4.2 必须坚持不懈地实施战略规划

战略规划是安塞县1988~2000年经济社会发展的总体规划,需要较长时间的努力,才能实现其目标。6年来尽管县政府领导班子换了三届,但执行战略规划的指导思想丝毫没有改变,而且逐年强化。今后,每一届政府,每一任领导,都必需一届接着一届,一任接着一任,一如既往地执行规划,做到实施规划不断线。

4.3 各级干部必须转变作风,由行政指挥型转变为服务型

战略规划是一项综合性很强的科学决策,还有一些群众目前还未能认识它的重要意义,这就要求各级干部深入基层,做耐心细致的宣传工作;需要技术人员领导群众,一步一步地实施规划。

4.4 必须坚持“两种生产”一齐抓

经济建设能否取得好的成效,与广大干部和群众的素质有很大关系。要想治穷,先得治愚。必须狠抓教育,提高干部群众的素质;严格执行计划生育政策,控制人口过快增长。这样才能圆满完成规划的各项任务。