



调查报告选编

前 言

根据《中国人民政治协商会议章程》第八条的规定，组织政协委员视察、参观和专题调查，是人民政协履行政治协商、民主监督职能的一项重要工作，是政协委员深入实际、联系群众、了解社会、参政议政、为建设有中国特色的社会主义知情出力的重要渠道和有效方式。

全国政协七届一次会议以来，共组织委员视察、参观55批，专题调查109次，形成视察报告、简报52份，专题调查报告109份，就我国的各项事业和群众生活的重要问题进行了研究，向国家机关和其他有关组织提出了意见和建议，受到国务院领导和有关部门的重视，发挥了很好的作用。为了汇报这方面工作的情况，我们从中选出视察报告20份，专题调查报告52份，分两个部分编成这本《调查报告选编》，供政协委员和有关部门的读者参阅。

在编辑本书的过程中，基本上保持了报告的原貌，只对个别文字作了必要的压缩和调整。由于水平所限，疏漏或不当之处，请批评指正。

全国政协秘书局、综合一局、二局

1992年11月7日

目 录

第一部分 视察报告

| | |
|---|--------|
| 关于视察大连、营口市情况的报告 (1988年8月)..... | (3) |
| 关于视察皖南地区情况的报告 (1988年10月)..... | (12) |
| 关于视察江西省情况的报告 (1989年10月)..... | (19) |
| 关于视察福建省情况的报告 (1989年11月)..... | (27) |
| 关于视察黄河三角洲情况的报告 (1990年9月)..... | (35) |
| 关于视察青海省情况的报告 (1990年9月)..... | (41) |
| 关于视察黑龙江省科技兴农情况的报告 (1990年9月)..... | (48) |
| 关于视察甘肃省“三北”防护林建设情况的报告 (1990年9月)..... | (54) |
| 关于视察江苏省乡镇企业情况的报告 (1990年10月)..... | (64) |
| 关于视察陕西省国营大中型企业情况的报告(摘要) (1991年7月)..... | (71) |

| | |
|---|-------|
| 关于视察山西省小流域治理情况的报告 (1991年9月)..... | (78) |
| 关于视察广西壮族自治区经济建设和贯彻民族区域自治 法情况的报告 (1991年10月)..... | (84) |
| 关于视察上海市情况的报告 (1991年10月)..... | (92) |
| 关于视察湖南省农业生产情况的报告 (1991年11月)..... | (99) |
| 关于视察三峡工程情况的报告 (1991年11月)..... | (107) |
| 关于视察海南省情况的报告 (1991年12月)..... | (114) |
| 关于视察山东省农业生产和深化农村改革情况的报告 (1992年6月)..... | (121) |
| 关于视察江苏省工业生产和改革开放情况的报告 (1992年7月)..... | (128) |
| 关于视察辽宁省国营大中型企业情况的报告 (1992年7月)..... | (135) |
| 关于视察舟山、温州地区改革开放情况的报告 (1992年9月)..... | (141) |

第二部分 专题调查报告

| | |
|---|-------------------|
| 关于加强宏观调控的几点意见 (1989年2月)..... | 全国政协经济委员会(149) |
| 关于海南岛洋浦30平方公里土地由外商承包成片开发 问题的调查报告 (1989年5月)..... | 全国政协经济委员会调查组(155) |

关于发展农业的意见与建议

(1989年9月).....全国政协经济委员会(164)

关于提高工业经济效益的意见和建议

——工业转上效益型发展的轨道是经济持续稳定协调发展
发展的根本保证

(1990年1月).....全国政协经济委员会(171)

关于治理巢湖污染的意见和建议

(1990年10月).....全国政协经济委员会(184)

关于解决工业品生产资料价格“双轨制”

问题的意见和建议

(1991年1月).....全国政协经济委员会(189)

关于粮食生产问题的建议

(1991年2月).....全国政协经济委员会(196)

关于贯彻产业政策的意见和建议

(1991年3月).....全国政协经济委员会(205)

关于坚决制止向黄河支流倾倒煤矿剥离物的建议

(1992年3月).....全国政协经济委员会(215)

关于发展股份制经济的意见

(1992年7月).....全国政协经济委员会(217)

关于进一步加强基础研究工作的意见和建议

(1990年3月).....全国政协科技委员会(223)

依靠科技发展国民经济应做为一项基本国策

——科技在世界和我国社会经济发展中的地位和作用

(1990年10月).....全国政协科技委员会(229)

进一步完善和深化科技体制改革

——“改革对促进科技在经济发展中的作用”

专题调研报告

(1990年10月).....全国政协科技委员会(246)

关于改进科技人员工作和生活条件的建议

- (1990年11月)
全国政协知识分子政策问题专题组(255)
 关于辽宁、吉林两省国营大中型企业科技进步情况的调查报告
- (1991年11月)全国政协科技委员会调研组(268)
 加速科技成果转化为生产力的步伐
- (1992年3月)全国政协科技委员会(277)
 关于“科技兴农”的调查报告
- (1992年3月)全国政协科技委员会(286)
 上海、江苏大中型国营企业科技进步情况的调查报告
- (1992年4月)全国政协科技委员会调研组(294)
 关于高等院校教育投资、教师待遇问题的调查报告
- (1988年12月)全国政协教育文化委员会(304)
 北京高校学生思想政治工作调查报告
- (1989年12月)全国政协教育文化委员会、
 北京市政协教科文卫体委员会(314)
- 关于山西省文物工作的调查报告
- (1990年12月)全国政协教育文化委员会、
 山西省政协文化教育委员会(326)
- 关于我国音像工作问题的调查报告
- (1991年5月)全国政协教育文化委员会(334)
- 关于福建、陕西、云南农村文化教育情况的调查报告
- (1991年12月)全国政协教育文化委员会(347)
- 整治药品产供销中的混乱现象刻不容缓
 ——关于中西药品产供销问题的调查报告
- (1989年3月)全国政协医卫体委员会(363)
- 当前中小学体育工作中存在的主要问题及改进意见
- (1990年3月)全国政协医卫体委员会、
 教育文化委员会(372)

关于医院治理整顿、深化改革的调查报告

(1990年3月).....全国政协医卫体委员会(380)

农村人口控制现状和我们的建议

——与12省、自治区、直辖市政协协作调查报告

(1992年3月).....全国政协专委会人口问题研究组(387)

宁夏回族自治区农村计划生育调查报告

(1992年7月).....全国政协专委会人口问题研究组

宁夏回族自治区政协(395)

加强农村卫生工作是实现小康战略目标的一项重要任务

——与25省、自治区、直辖市政协医卫体委协作调查报告

(1992年9月).....全国政协医卫体委员会(401)

关于律师体制改革问题的调查报告

(1989年3月).....全国政协法制委员会(409)

关于加强法制工作的几个问题

(1989年4月).....全国政协法制委员会调查组(415)

关于法院审判工作若干问题的调查报告

(1990年4月).....全国政协法制委员会(422)

关于福建省对台经贸有关法制方面若干问题的调查报告

(1990年7月).....全国政协法制委员会(432)

关于吉林省廉政建设的调查报告

(1990年7月).....全国政协法制委员会调查组(439)

关于广东省查处部分党政干部以权谋私建私房问题的调

查报告

(1990年7月).....全国政协法制委员会(446)

关于加强廉政建设的报告

(1992年3月).....全国政协法制委员会(453)

关于贯彻《企业法》搞好国营大中型企业的意见和建议

(1992年8月).....全国政协法制委员会、

经济委员会调查组(462)

- 关于山东省郓城县打击拐卖妇女儿童犯罪情况的调查报告
 (1989年11月)……全国政协妇女青年委员会调查组(471)
- 关于特区青年文化生活状况的调查报告
 (1990年11月)……全国政协妇女青年委员会(478)
- 关于广东省嫖娼卖淫情况的调查报告
 (1991年7月)……全国政协妇女青年委员会(484)
- 江苏省徐州市打击过境、中转拐卖妇女儿童犯罪情况调
 查报告
 (1991年7月)……全国政协妇女青年委员会(494)
- 关于辽宁省企业劳动制度改革中女职工情况调查报告
 (1992年6月)……全国政协妇女青年委员会调查组(501)
- 关于广东宗教工作的调查报告
 (1991年2月)……全国政协宗教委员会(509)
- 关于福建省宗教工作的调查报告
 (1992年3月)……全国政协宗教委员会(517)
- 关于广西壮族自治区贯彻执行《民族区域自治法》情况
 的调查报告
 (1989年2月)……全国政协民族委员会(524)
- 关于中缅边境出入境收费问题的建议
 (1990年6月)……全国政协民族委员会(530)
- 关于云南边境地区吸毒严重并引发艾滋病情况的调查
 报告
 (1990年6月)……全国政协民族委员会(533)
- 关于宁夏南部山区扶贫工作的调查报告
 (1990年8月)……全国政协民族委员会
 宁夏回族自治区政协(539)
- 关于浙江少数民族情况的调查报告
 (1990年12月)……全国政协民族委员会(549)
- 关于进一步贯彻《民族区域自治法》的几点意见

- (1991年12月)全国政协民族委员会(557)
关于《归侨侨眷权益保护法》施行情况的调查报告
(1991年7月)全国政协华侨委员会(566)
文史资料工作面临的新形势和新任务
——为召开全国文史资料委员会主任会议所作的调查
研究
(1989年8月)全国政协文史资料委员会(570)

第 一 部 分

视 察 报 告

关于视察大连、营口市情况的报告

(1988年8月)

全国政协京外常委赴辽宁视察团

1988年7月27日至8月7日，以邓兆祥副主席为团长，梁家、罗涵先常委为副团长的全国政协京外常委赴辽宁视察团，视察了辽宁省大连市和营口市工农业生产、科技、教育、外贸、交通、城市建设和城乡人民生活等方面的情况。视察团由来自13个省、自治区、直辖市的包括10个民族、8个党派的23位常委组成。

视察团在辽宁期间，受到了辽宁省和大连、营口市党委、政府和政协的热烈欢迎和盛情接待，省政协副主席岳维春同志全程陪同。大连、营口两市的领导同志分别汇报了两市经济体制改革和对外开放工作的情况和问题，视察结束时又分别进行了座谈，认真听取了常委们的意见。8月7日，视察团抵沈阳，中共辽宁省委书记全树仁等省委、省府和省政协的领导会见了视察团全体同志，并进行了座谈。之后，全树仁书记作了讲话，他介绍了辽宁省改革开放的主要过程和存在的问题与困难，希望视察团将其中有些问题向中央有关部门反映。

大连、营口均系开放城市，几年来改革开放的实践，使这两个北方海港城市取得了很大的成就，委员们深受鼓舞。感受最深的有以下几个方面：

一、改革开放，需要解放思想，更新观念。大连、营口两市

的改革、开放都取得很大的成绩，原因首先在于辽宁省和两市领导得力，思想解放。

营口是具有120年历史的对外通商口岸，海港的盛衰，决定了城市的繁荣与萧条。但是，1984年以前，营口当局却未认识这一港、城的制约关系，没有利用港口优势发展出口创汇的产业。相反地认为港口属于交通部门管理，与自己关系不大。因此，城市经济始终没有突破性的发展。1984年全国沿海开放城市座谈会之后，营口的同志开始进一步认识市情，加深对营口开放的必要性、迫切性的认识，积极争取对外开放，在开放的过程中，逐渐实现了观念的转变：从单一的国内市场转向国内国际两个市场；由惧怕竞争转变为积极参与竞争；从不敢同外国人打交道转变为主动接触洽谈，搞引进，搞出口；从事事按部就班转为讲时间，讲效率；从自我封闭、自然成长转变为借助优势联合出口。目前，市委又提出要结合实际，树立世界经济一体化的观念；树立利用世界资源发展外向型经济观念；树立世界价格体系观念；树立世界财政观念；树立国际金融观念。尤其市委提出的“凡是沿海开放城市允许干的，在我市都可以搞；凡是能促进生产力发展的措施，都可以大胆去实验”的口号，颇能反映他们思想解放的程度。这说明，在改革开放中，观念的转变，已使他们尝到了甜头，他们已开始自觉地适应国际经济大循环的要求。

二、两市改革开放成绩都很显著，有力地推动了各项建设事业的发展，人民群众生活也相应得到了改善。十一届三中全会以后，大连、营口的干部群众正确地领会和坚决地贯彻了党中央的方针，在经济体制方面进行了大胆而谨慎的改革。其中大连市的起步较早，加之基础较好，成就也就更为显著。截至目前，全市预算内工业企业已有87%实行承包和租赁经营，企业股份制已开始试点，企业产权转让市场已开始建立，企业内党政分开问题已基本解决。在综合配套改革方面，已实行工资总额同经济效益挂钩，开始打破干好干坏一个样的局面。在其它诸如财政、金融、

工商、税务、物价、物资、商业体制等方面，也进行了不同程度的改革，取得了一定的成绩。

在经济体制改革的同时，为满足对外开放的需要，创造一个良好的投资环境和改善人民群众的生活条件，大连、营口在各项基础设施的建设上是卓有成效的。华能大连电厂自1986年8月开工，至目前，1号机组已并网发电，2号机组亦将于年底投入生产。这样，辽宁每年可增加42亿度电，用电紧张状况将大大缓解。沈阳至大连的一级公路已具有数百公里的通行能力，全线通车以后，将大大改善辽南地区的交通状况。大连经济技术开发区远景规划用地面积为20平方公里，经过3年多的建设，近期开发的3平方公里的综合性工业区已初具规模，并已吸引几十家外商来此投资。大连高架立交桥雄伟壮观，国内独步，它将为解决大连港的压船、输港发挥巨大作用。营口市根据自己的实际情况，实事求是地稳步发展的方针颇具特色，几年来的成绩同样令人注目。友谊家用电器已蜚声国内并早已打入国际市场，化纤产品受到国内外市场的欢迎，畅销不衰；老港区经过改造，吞吐量较1983年提高了四倍；结合改善群众居住条件而建成的渤海大街享有营口“长安街”的盛名。

改革开放给两市带来了工农业生产的大幅度增长和人民生活水平的提高。以营口为例，1987年与1984年比较，工农业总产值增长44.6%，国民生产总值增长44.5%，国民收入增长45%，财政收入增长57%，城市职工工资由865元上升到1251元，农民人均收入由599元上升到746元。

三、营口的经验值得推广。营口的对外开放经历了3个阶段：1984年，在我国15个海港城市中，唯独它没有对外开放。1985年，中央批准它享受开放城市的政策，但不给外汇。如何充分利用这些政策引进技术设备，改造老企业？营口在几年的实践中逐渐摸索出一条出口引进——引进改造——扩大出口创汇的路子，他们自豪地称之为“穷开放”。

所谓“穷开放”，就是立足本地的实际情况，充分发挥自身优势，灵活运用现有的政策，抓住国内外经济发展的有利机遇，坚持为腹地服务的方针，扩大横向经济联合，提出“服务东北，奔向世界”的目标，走出一条主要依靠自己的力量发展外向型经济的路子。

营口非常重视用汇这个环节，在引进技术、设备方面，成功地创造了一些可资同类型地区借鉴的经验：

“三搞三不搞”。为实现“引进来，打出去”，搞增殖性良性循环，不搞消耗型的单纯用汇；搞开发型新产品，不搞能力型的追求产值；搞老厂改造，不搞能力外延性的铺摊子。

“三不引进”。即技术不先进的不引进；国内能制造的不引进；产品在国际市场上无竞争能力的不引进。

“营口方式”。即以最终产品为起点，逐步往前推，先搞散件组装，培训人员，然后引进生产线，在短期内实现设备和零件国产化，产品迅速占领国际市场。

“嫁接组合”。即把国外引进的少数关键设备嫁接到以国产设备为主体的生产线或从国外引进的普通生产线上，生产质优价廉的出口产品，提高产品在国际市场上的竞争能力。

“借船出海”。即引进国外先进设备和主要部件，与厂产零部件组装后，以对方的标牌返给外商，进入国际市场，搞小进大出的两头在外。

“租鸡下蛋”。即租赁先进设备，把产品打入国际市场。

委员们认为，营口经验的意义不仅在于在对外开放中最大限度地节约了外汇，更重要的是他们“穷开放”的精神，在于他们新的历史条件下，继续保持了艰苦奋斗的优良作风，表现了开阔的视野和远大的胸怀，表现了年轻一代领导班子崭新的精神风貌。他们的经验，对于中小开放城市的发展具有普遍的意义，值得推广。

四、人民政协在改革开放中大有可为。几年来，大连、营口

两市政协紧紧围绕改革开放这一中心，积极参与地方大政方针的讨论，发挥了政治协商、民主监督的作用。

发挥智力优势，从宏观决策上当好参谋助手。今年以来，大连市政协领导带领机关工作人员先后18次下基层召开委员座谈会，参加座谈的210位委员先后提出500多条意见，在大连市外向型经济发展战略规划设想研讨会上，提出了“梯度发展大连工业”、“培植大连市十大企业集团”等意见，均受到有关方面的重视。营口市政协针对营口对外开放中外汇严重短缺的尖锐矛盾，提出6项措施，受到有关领导和企业家的重视，被誉为“无米也能做饭的好招法。”这些措施的实施，取得了良好的经济效益。在国际金融市场动荡频繁，营口面临外汇风险的时刻，市政协又组织了专项调查，提出6项应变措施，提供有关部门参考，以避免蒙受不应有的经济损失。人民政协在改革开放中密切注意开放大局中的关键环节，抓宏观，议大事，急政府所难，帮政府所需，对领导机关实现决策科学化、民主化起到了良好的作用。

发挥“三胞”优势，为发展外向型经济牵线搭桥。大连、营口政协充分发挥政协委员联系着广大“三胞”的优势，紧紧围绕对外开放，把海外统战工作寓于经济工作之中，努力把“三胞”的爱国热情引导为为对外开放服务的实际行动。在实际工作中，两市政协对各级政协委员海外联系的状况进行了全面的调查，经认真分析、筛选后，确定了重点工作对象，加强联系。与此同时，做好来内地的“三胞”的接待工作并开展“请进来，走出去”的工作，增进同“三胞”的友谊和了解，从而调动了广大“三胞”为改革开放贡献力量的积极性。他们有的传书海外，宣传家乡，吸引亲友回来投资；有的牵线搭桥，提供信息，扩大开放领域；有的直接参与对外开放工作，做进出口项目的经纪人；有的则借助海外亲友的经济实力，直接兴办外向型的经济实体；有的扶持乡镇开发外向型经济或为对外开放推荐人才。为对外开放做出了积极的贡献。

发挥党派优势，为对外开放培训人才。近两年，营口各民主党派共开办各种补习班、培训班87个，招收学员3859人，已毕业3020人，其中13个外语班，50%以上的学员能阅读、翻译本专业的科技资料，有的被聘为外语教师，有的考入了省高级翻译学校，有的被派出国学习专业技术。

人民政协工作的成绩，引起了党委的重视。今年6月，中共大连市委召开由党、政、群副处以上干部1200人参加的市委政协工作会议。会议宣读了《中共大连市委关于发挥人民政协政治协商、民主监督作用的几项决定》，请有关单位介绍了经验，大大提高了各级干部对政协性质、地位、作用的认识，对政治协商、民主监督的经常化、制度化起了推动作用，极大地支持了人民政协的工作。

在视察中，委员们就接触到的一些问题提出了一些积极的意见和建议：

关于国家宏观政策的调整和重大决策。委员们认为，应进一步排除条条块块的干扰，以防顾此失彼。营口地处辽宁中部，具有一定的运输优势，特别是鲅鱼圈港区的修建，对东北腹地的运输比到大连缩短了200多公里，可以为国家节省大量的运费。但是，铁道部于1985年规定200公里以内的短途运输每吨加收短途运输附加费4元，这固然有其必要性的一面，另一面，却使沈阳以南的货物从营口走港反比走大连贵2元，迫使他们舍近求远，人为地造成巨大浪费，也使国家投资3.3亿元建起的鲅鱼圈港货源严重不足，不能发挥应有的效益。抚顺每年有400万吨成品油要从海上出口，从鲅鱼圈下海比从大连要近210公里，能节省建设投资1.5亿元和钢材1.2万吨，每年节省营运费500多万元。经专家评估论证，认为在鲅鱼圈建成品油码头比在大连经济合理。但因行业关系，迟迟不能定案。希望中央有关部门能重视类似问题并采取有效措施予以解决。

关于在北方沿海开办特区问题。委员们认为，我国东部沿海南北跨度大，由于历史和自然条件等方面的原因，它们分别发展成为各具特色的近、现代化城市。就工农业、资源、科技、旅游诸方面的条件来讲，南北方沿海城市各有长短。南方轻工业发达，对外贸易具有较长的历史传统，而北方的机械加工和资源方面的优势则较南方略胜一筹；南方面对港、澳、东南亚，北方则有日本、苏联。⁴⁴以大连为例：大连具有雄厚的工业基础和科技实力，具有优良的海港和便利的交通，具有东北门户和窗口的地理优势，又具有对外贸易的悠久历史以及同日本、苏联的历史渊源，它完全有条件办成一个依托东北腹地，主要发展外向型经济的特区。在当前全方位对外开放的形势下，国家可考虑把给予南方特区的政策同样给予北方具备条件的城市，让它们公平竞争，而不应在政策上向南倾斜。

关于发展战略如何因地制宜，扬长避短问题。委员们认为，营口市的作法很有启发。他们按“贸、工、农”型调整产业结构的构想，注意到了本身所具有的优势和劣势，把经济发展的着眼点放在以广大腹地为依托、以工农业出口优势为后盾的对外贸易上，这是符合营口实际情况的。而大连是我国北方的海、陆、空交通枢纽，是东北三省及内蒙古东部地区对外贸易的门户，具有得天独厚的旅游资源，又拥有雄厚的科技力量。因此，在设计城市发展的长远规划时，应充分考虑本身所具有的这些优势，重点发展外贸、旅游和技术密集型产业，而对重工业和产生污染的产业的发展则要慎重。不然，一旦失误，贻害子孙，悔之晚矣。

委员们还认为，改革要深化，关键在于提高全民所有制企业的经济效益。在视察中，一方面听到有些企业提出国家原材料的上涨企业无法承受，另一方面又看到有些企业劳动效率低得惊人。有的委员算一笔帐，在大连的中日合资江本钢构件厂的劳动生产率是大连造船厂的100倍。他们虽同样承受着原材料的涨价，但两家效益却相去甚远，原因之一就在于大连造船厂存在着

30—35%的企业内部隐性失业人员，一线职工创造的价值被大量的闲人消耗掉了。在有些企业，正式工不愿从事劳动强度大的工种，只好雇用农民合同工、临时工。这些现象的背后，隐藏着的是劳动工资制度的不合理，是按劳取酬原则的落空，“铁饭碗”的存在和劳动力市场的缺乏等一系列不适应商品经济生产的政策、法规。因此，经济体制改革的任务还相当艰巨。不打破传统观念，不破除严重束缚生产力发展的旧的生产关系，适应国际经济大循环的商品经济体系就无法建立。

委员们还关注到发展教育、科技的问题，认为必须进一步落实知识分子政策。营口提出了“科技兴市”的方针并制定了具体的目标，这种胸怀和眼光值得肯定。但是，知识分子政策的不合理是一个全国性的问题，不是仅凭个别地区的良好愿望即可解决的。营口县官屯乡的农民富了，投资120万元盖了一所漂亮的乡第一中学教学楼。但是，由于教师同当地农民的收入严重倒挂，使得优秀教师不能在收入优越的农民面前安心教学，纷纷要求调离该校。结果，由于师资问题无法解决，教育质量仍然不能提高。精美的校舍，反而更加暴露出我们在知识分子政策上的严重缺陷。教师如此，科技人员亦然。十年来，国家经济获得了巨大的发展，但是“脑体倒挂”的幅度越拉越大，严峻的现实，严重地挫伤了知识分子的积极性。如果这些问题不能从宏观上得到解决，那么，依靠教育、科技改变我国的落后状况就只能是一句空话。

委员们还认为，为适应对外开放的要求，必须加强法制建设。视察中，委员们了解到大连营口在能源、交通、通讯等投资的“硬环境”的改善方面做了大量的工作，并取得了可喜的成效。但在如何保障外商和“三胞”的合法权益，如何为外商和“三胞”提供合适的生产资料、劳动力、资金、信息等市场的法律保障方面尚未及时地提上立法日程。因此，有的外商虽迭经试探，一直狐疑不决。委员们建议，各沿海地区的人民代表大会要

针对开放中提出的问题，依据国家的有关法律和政策，尽快制订地方性法规，坚定外商和“三胞”投资者的信心，尽快争取他们的投资。

在资源利用方面，委员们还提出了经济开发必须兼顾资源保护的意見。在对外开放的初期，鉴于地方普遍存在外汇短缺的问题，出口部分矿产资源，有利于第一次启动力量的增强，这是必要的。但同时必须认识，这不是长期发展的方向。如营口市官屯乡青花峪村，是一个有1340口人的山区农村，在短短的几年中，靠出口我国宝贵的镁矿资源骤然变富。目前，日本也积极到此投资，不断地扩大生产。但是，镁矿是不能再生的资源，总有一天它会枯竭。因此，委员们建议，对这类资源的出口要慎重，着眼点应放到深加工上。这样，既可有效地保护国内宝贵的资源，又可提高创汇能力。如果地方没有力量办到，国家应考虑给予扶持。

关于视察皖南地区情况的报告

(1988年10月)

全国政协赴安徽视察团

1988年9月2日至12日，以徐以新常委为团长，白治民、张楚琨常委为副团长的全国政协赴安徽视察团一行39人，就皖南地区的农业、林业、教育事业和人民生活等情况，进行了为期10天的视察。

委员们先后视察了宣武扬子鳄繁殖研究中心，歙县砚墨厂和棠樾村，屯溪区屯光乡，泾县陈村水电站、宣纸厂和乌溪乡；听取了宣城地区、黄山市、歙县和泾县领导的汇报，并同乡村干部、农民、教员和医务工作者进行了三次座谈。

视察团在皖活动期间，受到了热情接待。省委书记、省长卢荣景和省委副书记、常务副省长傅锡寿专程前往委员住地，欢迎视察团来皖。视察活动结束后，卢荣景同志主持座谈会，认真听取了委员们的意见和建议。省政协主席史钧杰及省委副书记、常务副省长傅锡寿，省委副书记孟富林，省政协副主席徐乐义、光仁洪、滕茂桐，省委统战部长张秉纶等出席了座谈会。省政协副主席徐乐义、代秘书长殷树勋全程陪同视察。

委员们看到，皖南地区自中共十一届三中全会以来，农业、林业和教育事业等都有了很大发展，人民生活水平不断提高。宣城地区去年工农业总产值比1978年增长1.65倍，农民人均收入438元，比1978年增长4.4倍；黄山市以旅游业牵头，走“强农、

兴工、振商”的路子，今年上半年，旅游收入比去年同期增长16.3%，工业产值增长23%，乡镇企业产值增长45.6%，蚕茧增长20%，一春茶创历史最高水平。皖南山区森林覆盖率已由七十年代初的26.2%提高到33.2%，有的县、市制订了“以林为主，多种经营，因地制宜，综合发展”的山区生产方针，突出林业建设。皖南各地，县历来较重视教育事业，如今学龄前儿童入学率达95%以上，毕业率为90%以上。

在看到皖南可喜变化的同时，委员们也了解到普遍存在的一些问题，归纳起来有“五愁”：

一、愁资金少

与沿海省、市相比，安徽尚属“穷省”，但财政上缴却与“富省”相近，每年上缴11亿。地方财政吃紧，负担过重，影响了各项事业的发展。如兴建港口湾水库，对解除宣城地区旱涝灾害具有重大作用，去年，国家计委已批复同意列入地方基建计划，但投资需省里负责，而省财政实难承受。

黄山市建市之初，百业待兴，各方面急需用钱，单单开发黄山旅游区，交通、通讯等基建投资就需上亿元。但市级财政与原先的地区没有什么区别，原有工业基础又薄弱，多数区、县都吃补贴饭，生产建设与资金紧缺矛盾日益突出。

为确保国家一类保护动物扬子鳄不致绝灭，1982年成立的扬子鳄繁殖研究中心，几年来人工饲养繁殖扬子鳄成功，现已发展到1800多条。由于原有幼鳄体形增大，食量增多，所食鱼、鸡、兔等食物价格上涨，经费开支缺口很大。去年总开支21万元；今年上级只安排15万。该中心领导为难地说：“资金太少，我们不得不对扬子鳄采取‘计划生育’了。”

二、愁粮价低

歙县富埭乡农民开出的一份种稻支出清单表明，种稻不仅无利而且亏本。据统计，每亩水稻成本为130.6元，其中种籽5元，育秧地膜30元，肥料11.7元，农药9元，农业税12元，育苗栽秧

耘田割稻等费45元，水电费2.66元，忙工费11.24元，耕牛费4元。按每亩产稻700斤，收购价格每斤0.172元计算，种一亩稻的收入是120.4元。收不抵支，净亏10.2元。农民们诉苦道：“一担稻谷买不到一条渡江烟。粮食平价卖，化肥高价买，太不公平。种粮不赚钱，谁愿种？”粮价过低，加上旱涝等自然灾害，致使粮食大面积减产，地方各级领导为今年的粮食收购而发愁。

三、愁物价猛涨

宣州市的抽样调查表明，今年上半年零售物价指数达到120.3%，使居民人均购买商品多支出71.6元。今年一次性上调了4000多个规格品种的价格，上调幅度平均达30~40%。加上商品流通环节混乱，“倒爷”混水摸鱼，造成社会分配不公，群众反映强烈。歙县棠樾村一农民说：“我家三口人，钱挣得不少，杂七杂八有4000多元，可钱不值钱，化肥、农药、火柴、肥皂、油盐柴米都是高价。一角钱只买一盒火柴，一元钱只买一条肥皂。这样猛涨物价，我们实在受不了。”

四、愁外贸压价

“江南地暖，故独宜茶”。皖南“祁红”、“屯绿”、“黄山毛峰”等茶驰名中外，每年为国家赚取大量外汇。然而，由于收购价格放开，外贸出口价格压得过低，使企业亏损严重，歙县茶厂至今还挂帐亏损44万元。蚕茧、宣纸等其它名特产品的收购都有类似情况。生产厂家反映，产出越多，亏损越大，地方特产宝物，竟成了包袱。

五、愁贫困面广

新的区划变动，使得歙县贫困面相对增大，贫困人口更为集中，人均耕地更加减少，全县人均收入200元以下的贫困户占8.9%，被列为安徽省重点扶贫县的泾县贫困户高达20%。几年来，虽采取了一些扶贫措施，开展了对口扶持，干部支边挂职，搞了一些开发项目，但由于贫困地区多，资金和人才紧缺，开发力量有限，扶贫、脱贫问题一直未能根本解决。

通过视察，委员们深深感到皖南的发展大有潜力，前景广阔。座谈会上，委员们各抒己见，为振兴皖南提出了一些中肯的意见和建议。

一、以旅游业为龙头，振兴皖南

皖南山青水秀，气候宜人，名胜古迹繁多。歙县牌坊群独一无二，宣城太极洞系“天下四绝”之一，齐云山属道教圣地，九华山乃佛教净土，汇奇松、怪石、云海、温泉四绝为一体的黄山更是国之瑰宝、世界奇观，还有独具特色的徽派建筑，文房四宝……自然景观和人文景观可谓丰厚之至。委员们认为，应充分开发和利用皖南丰厚的旅游资源，大力发展旅游事业，并以此为龙头，振兴皖南。

黄山堪称世界公园，但每年入境游人只几万人，外汇收入2000万，而仅有200万人口的新加坡，外国游人每年也有200万，香港并没有什么旅游资源，但外国旅客选购旅游商品数额可观，其购物费用占全部旅游费用的1/3，旅游收入大大高出黄山。相形之下，皖南旅游资源还远远没有充分开发和利用。委员们一致认为，以黄山为中心，辐射整个皖南，以旅游业为龙头，带动整个经济和其它事业发展，从而振兴皖南的战略是切实可行的。委员们建议，要狠抓旅游景点的开发建设，搞好重点文物和景点的保护，改善交通运输状况和卫生条件，同时还要大力发展旅游商品。

二、“谷贱伤农”问题必须引起高度重视

皖南的粮食产量一直不高不稳，粮田面积仍在缩小，产量还在滑坡。宣城地区估计今年粮食产量要从去年的20亿斤减少到14亿斤左右。黄山市（包括所属县）粮食要从外面调进。粮食生产为何出现危机？委员们认为，“谷贱伤农”问题是重要原因。

泾县农技站对八户农民承包稻田的抽样调查结果表明，按现行定购粮价计算，平均每亩897斤，收入为154.8元，而成本支出178.95元。支大于收，每亩亏本24.67元。农民种粮收入低，而

且困难多。各种农用生产资料价格高，又难买。宣城地区去年底统计，农民从粮食收购价格提高中，平均每户多收入172元，而同期由于化肥、农药、塑料薄膜、农用机械、电力、柴油等主要农业生产资料价格提高了67%，每户平均又多支出169元。由于农用物资紧缺，农民还要花更多的钱从市场上高价购买农业必需品，实际支出还要大得多。

农民种粮难，但为了完成国家订购任务，还得去种。对种粮带来的损失，除少部分靠出售议价粮弥补外，大多都是通过种其它经济作物，开展多种经营来维持生产。农民种粮的积极性因而严重受挫，每况愈下。

委员们建议，一要尽快对粮食价格、粮食体制进行改革，让种粮农民有利可图；二要改革和完善农业服务体系，平抑农业生产资料价格，特别是要严厉打击倒买倒卖化肥、农药等生产资料的“倒爷”；三要大力发展乡镇企业和多种经营，以工补农；四要充分利用人畜粪便、塘泥、草木灰等农家有机肥，以缓解化肥不足，降低农业成本。

三、采用农业科技，降低种粮成本

委员们认为，发展粮食生产，保证耕地面积是一招，科学种田，降低成本，提高单产又是更为切实的一招。非豆科植物根瘤菌技术是新近发明的实用农业科学技术，可让植物自产肥料。使用根瘤菌，每亩成本只需2元，即可增产粮食60斤左右。河南省新乡县一个大队采用根瘤菌拌种试验4年，年年增产，小麦亩产一般为820斤，而用化肥生产的小麦亩产一般为760斤。目前这一技术已在河北、山东、山西等地推广。皖南也可试验推广这种实用的农业科技。有条件的地方，还应提倡推行适度规模经营等先进经验，以深化农村改革，提高劳动生产率。

四、强化农业基础设施，加强水利建设

家庭联产承包责任制，极大地调动了农民的积极性，但客观上划小了生产单位，形成了小而不全的格局，一家一户很难调

节。加上国家投资不足，水利长年失修，农业服务体系不健全，使得原本就不强的农业基础设施愈加薄弱。宣城地区7个县(市)，仅有一个农业技术推广中心，区乡服务站残缺不全，基本上线断网破人散。宣城的水阳江港口湾水库及中下游综合治理，计划多年，至今未能付诸实施。泾县牛岭水电站，具备防洪、灌溉、发电等综合功能，也因资金不足，至今未建。

如此薄弱的农业基础设施和水利状况，根本无法抵御周期性的洪涝旱灾。农民只能靠“天”吃饭，面对自然灾害，也只能望天兴叹。委员们呼吁，强化农业基础设施，加强水利建设已成为当务之急，刻不容缓。

五、推广先进经验，注意两个结合，切实发展林业生产

皖南的地理特点是“七山一水一分田一分道路和庄园”，山区面积很大。委员们认为加强造林绿化建设，切实和更有成效地发展皖南山区林业生产，具有重大意义。建国后，皖南各级领导和山区群众在林业生产建设上做了大量的工作，也取得了较多的成绩和经验。以下几方面经验，值得重视和推广：

(一) 近10年来，歙县贯彻了“以林为主，多种经营，因地制宜，综合发展”的山区生产方针，推动了山区经济的发展。全县陡坡退耕23万亩，种植了林、茶、果、桑等，森林覆盖率由34.5%增加到42.5%。去年茶叶总产量居全国产茶之首，蚕茧产量居全省第一位。全县涌现了一批发展林业与多种经营致富的村、组、户。

(二) 宣城地区以乡村林场为依托，开展扩场承包造林，提倡国营、集体、农民之间多种形式的联合办场造林，鼓励以木竹为原料的行业集资造林，以国营林场、乡村林场为立足点，从多方面予以重点投入，建设商品林基地，近年来，林业成绩突出。

有的地区不是片面地追求造林面积和绿化速度，而是切实抓好造林护林工作，把封山育林和低产林改造纳入林业计划，从而使林业经济建设趋向合理的发展，发挥了当地资源的优势，取得

了较好的成效。

委员们认为发展山区林业，一定要注意两个结合。即注意长期效益和短期效益的结合，以及保护和开发相结合。所谓短期效益指种植一些当年或短期获益的林木，主要指经济林，而长效林木是指需几年、几十年才能成材、获益的林木。短效林木可为林业生产积累资金，以短养长，有利于更多更好地种植成材的长效林。

皖南山区，尤其是黄山景区应继续做好自然保护工作。黄山的森林覆盖率，1955年以前为75%，由于历年的乱砍滥伐和毁林开荒，目前仅有50%左右。近年来，由于游人增多，加上气候、污染等因素，使得森林病虫害泛滥，黄山松已发现25种病害，30多种虫害，需采取更积极主动的措施，防患于未然。但保护不是封闭，要与开发结合起来，大搞旅游开发，经济开发，发挥林木的商品效益，从而更好地保护林木。

为解决耕地减少，人口增加，粮食供应紧张等问题，还应制定相应政策，鼓励农民将只有灌木丛的荒山改种木本粮食等，充分开发山地资源，大力发展开发性农业。

关于视察江西省情况的报告

(1989年10月)

全国政协京外常委赴江西视察团

1989年8月31日至9月12日，以邓兆祥副主席为团长、赵海峰、廖延雄常委为副团长的全国政协京外常委赴江西视察团一行23人，视察了江西省南昌市、景德镇市和九江市的工业、农业、教育、市场、名胜古迹和旅游业等方面的情况，听取了省政府及有关地区和单位负责同志的情况介绍，实地考察了工厂车间、农村、学校、革命纪念地和旅游区，并多次同有关同志进行了座谈。

视察团在赣活动期间，受到了江西省委、省政府和省政协的热烈欢迎和盛情接待，中共江西省委书记毛致用、副书记刘方仁同志到宾馆看望了视察团全体成员，省长吴官正、副省长蒋祝平同志向视察团详细介绍了江西各方面的情况，并听取了委员们的意见和建议，省政协吴平主席始终陪同视察团活动。

视察团到江西视察，正值北京平息反革命暴乱后不久，全国正在贯彻中共十三届四中全会精神，深入进行治理经济环境、整顿经济秩序、狠抓清查、清理和廉政建设之时，通过视察，委员们认为江西省在这几方面的工作是很有成绩的。

(一) 治理经济环境、整顿经济秩序决心大，措施得力，效果明显。党的十三届三中全会以后，江西省各级党委、政府，按

照党中央、国务院的统一部署，深入贯彻全会精神，采取措施，狠抓治理整顿、深化改革的工作。其中，着重抓了七项工作：遏制消费基金不合理的增长，重点压缩社会集团购买力和制止利用节日滥发钱物；控制固定资产投资规模，清理在建项目，调整投资结构；增加储蓄，稳定金融；调整产品结构，增加有效供给；控制物价，坚决刹住乱涨价风；整顿公司，惩治违法经营；在治理整顿中全面深化改革，经实践证明对发展生产有利而又不违背政策的改革开放措施，坚决执行，凡违背了的就坚决纠正。委员们认为，江西的七条措施是得力的，体现了省委、省政府在政治上与中央保持一致的决心，如控制基建规模问题，在未接到国务院正式通知之前，省政府就下发了紧急通知，提出了清理固定资产在建项目，压缩投资规模的具体要求。国务院正式通知下达后，又采取措施，对在建的楼堂馆所项目，凡工作量不到70%的一律停建，决定今后三年内不再上新的楼堂馆所项目，并在一年中对停、缓建的项目进行跟踪审计，防止其恢复建设。截至目前，全省已停、缓建项目499个，压缩投资6.8亿元。再如，省委、省政府作出一系列规定，从宏观上控制物价的上浮，对违犯规定的具体责任者，认真处理，不但运用经济手段，而且运用行政手段，给予必要的行政处分，以儆效尤。委员们认为，如果全国各地、各部门都象江西这样自觉地治理整顿，在压缩基建规模上不是阳奉阴违或敷衍了事，不是隔靴搔痒地对违犯物价政策者只对单位罚款了事，而是象江西一样采取这些措施并落到实处，全国的治理整顿必将取得更好的成效。

（二）制止动乱，立场坚定，旗帜鲜明，收到了良好效果。北京发生的学潮、动乱直至反革命暴乱，也波及到了江西一些城市。而对江西局部性的动乱，省委、省政府根据党中央的精神提出了“稳定江西、维护大局”的要求，既旗帜鲜明地反对动乱，又坚持正面疏导，加强思想政治工作，保持了全省局势的相对稳定，全省未发生严重的打、砸、抢、烧、杀等重大恶性事件，交通运

输畅通，工商企业生产、营业秩序正常，没有发生罢工、罢市事件，党政机关工作运转正常，改革、建设和群众生活未受到大的影响。在制止动乱的斗争中，江西省有一些好的经验：

1. 用中央的精神统一认识，坚定信念，明确责任。在动乱中，省委、省政府始终注意引导各级领导和广大干部、共产党员和人民群众，认真学习、贯彻《人民日报》4·26社论及党中央、国务院《告全体共产党员和全国人民书》，把思想统一到党中央的精神和要求上来，认清这场政治斗争的性质，坚信党中央的正确领导，与此同时，明确责任，同心同德，团结一致，做好稳定机关、工厂、商店、学校的工作，为稳定江西，维护大局作出应有的贡献。

2. 既旗帜鲜明地开展工作，同时又注意坚持正面疏导。省里领导同志在动乱中及时地面对面地做青年学生的工作，多次邀请部分学生座谈，一方面听取他们的意见，另一方面严肃指出他们的错误。当游行的学生在省府门前高呼要省长出来对话时，吴官正同志理直气壮地站出来：“我就是吴官正”，义正辞严地指出他们的错误，挫败了极少数人别有用心煽动，维护了人民政府的尊严。

3. 发挥政协、民主党派人士的作用，及时通报学潮情况，传达中央精神，提出要求和希望。大是大非面前，共产党同各民主党派肝胆相照，各民主党派则要求全体成员保持理智，坚守工作岗位，不游行，不围观，不发表不利于平息事态的言论，多做疏导工作，为稳定江西、维护大局做出了积极的贡献。

4. 抓住各级领导班子，坚持集体领导，分工负责，团结广大干部职工，坚守工作岗位，搞好生产和工作。各大型厂矿企业把维护工厂秩序的任务落实到每个车间和班组，当六月五日极少数人煽动部分学生冲击南昌六大工厂时，受到了厂内广大职工的抵制，挫败了极少数人煽动罢工的企图。

正是由于江西省委、省政府在政治动乱面前头脑清醒，立场

坚定，旗帜鲜明，采取了恰当、有效的措施，所以，在江西未酿成大乱，也避免了一些党员干部犯政治错误。

(三) 廉政建设颇有成效。今年3月，江西省党的建设工作会议着重研究了廉政建设问题，此后，他们着重抓了五个方面的工作。

1. 农业生产资料的分配供应实行“两公开一监督”，将有关指标、程序公开在群众面前，主动接受群众监督。据了解，省农资公司去年由省、厅、公司三级领导批供的平、中价尿素共10577吨，而今年无人批条子，计划供应的农用物资基本上如数及时地拨到了基层。

2. 狠刹吃喝风。5月，省委、省政府作出《关于坚决刹住吃喝风的规定》，6月5日以后，各级接待餐一律改为分餐制，全省上下用公款宴请的现象基本杜绝，并带来一系列变化：一是各级内部小餐厅大多关闭，经营性餐厅、酒家营业额普遍锐减；二是各级党政机关招待费用下降，有的减少2/3；三是干部从餐桌上解脱出来，办事的时间多了，干群关系得到了改善。

3. 组织专门队伍，对党政机关干部在城镇违纪修建的私房进行全面清理。目前，已有1447幢未竣工的房屋停止了施工。

4. 清收144万名干部职工拖欠、侵占的公款共9030万元，清收率达85%。

5. 严禁购买进口豪华小汽车。江西省抓廉政建设是与抓紧查处大案要案，坚决惩治腐败结合起来进行的，省里领导同志认识到，不坚决惩治腐败，无论你说什么，老百姓也不会相信你，每月工资几十元的干部可以修建价值几十万元的房子，钱的来路不搞清楚，不搞疼了他，不会达到教育本人和群众的目的，更不会取信于民。所以，省委、省政府决心大，取得的成效也较明显。从这里，广大干部群众看到了党的力量，增强了信心，对保持安定团结的政治局面及各项工作的完成，都起了很好的促进作用。

最近，在中央提出要办七件实事之后，江西省委、省政府在

前一段工作的基础上又就廉政问题提出补充要求：1. 进一步清理整顿公司；2. 坚决制止高干子女经商；3. 严格控制领导干部出国；4. 严肃认真地查处贪污受贿、投机倒把等犯罪案件，特别要抓紧查处大案要案。目前，上述几个方面的工作正在贯彻执行。

四、以农业为基础，打农业开发总体战的发展国民经济战略，符合江西的实际情况。江西省委、省政府根据江西的实际情况，把发展经济的立足点放在农业上，自去冬实施农业开发总体战以来，已取得了比较显著的成果，冬种一举打破数年徘徊的局面，比上年增加300多万亩，水利冬修是十年来最扎实的一年，全省完成土石方1.53亿立方米，新增有效灌溉面积19.6万亩，新增旱涝保收面积12.54万亩，造林425万亩，超计划21%，新增果园18.5万亩，新开发水面17万亩。与此同时，乡镇企业也在调整中得到稳步发展。

江西省农业开发的特点之一是行动快，范围广，起点高。省里作出科学决策之后，各地区、各部门把农业开发工作迅速列入重要议事日程，各级相继建立专门机构，近二万名干部下到农村第一线，进行组织领导和亲自参加农业开发。特点之二是规划具体，措施落实。省里制定了《江西省1988—1992年农业开发总体规划方案》和《赣中南近期开发规划方案》，各地、市也根据本地区的具体情况因地制宜地制定了实施总体规划的中长期规划，确立实施方案和措施。特点之三是农业开发趋向基地化、规模化、系列化，建立了一批农业商品基地，其中，仅省一级建立的就有430个。

委员们认为，江西农业是优势，具有比较扎实的基础，过去对国家做出很大的贡献。目前，省里以农业为基础，打农业开发总体战，力争实现农业——工业化，体现了江西省领导实事求是的工作作风。大家相信，这个脚踏实地的规划，通过全省干部群众的共同努力，定会逐步实现。

二

通过视察、座谈，委员们对接触到的一些问题提出了一些意见和建议。

(一) 军工企业应认真贯彻保军转民的方针，以自力更生的精神加强对先进技术的研究，以改善部分装备，加强国防力量。

(略)

(二) 对重点企业，国家应在政策上予以适当照顾。景德镇宇宙瓷厂是面向国际市场的企业，设备先进，销路很好，但在油改煤之后，该厂用油被一刀切掉。目前，烧窑全部用煤，这样，难以保证产品质量，在国际市场的竞争中处于劣势。委员们呼吁，对这类创汇企业，国家应给予适当照顾，以保障他们的产品质量，提高竞争能力和我国传统出口产品的声誉。

(三) 关于农业开发问题，希望江西省对红壤改造问题适当注意，在使用化学肥料的同时，注意开发有机肥料，以防止地力的衰减和土壤的恶化。

(四) 在竞争激烈的国际市场上，企业要求得生存和发展，必须加强经营管理和进行技术改造，降低生产成本，提高产品质量，增强产品竞争能力。江西棉纺织印染厂是个经营管理较先进的典型，他们在企业经营管理上狠下了一番功夫。对企业内部进行了初步的配套改革。今年以来，他们同样面临原料、能源、资金等方面的严峻形势，但一至七月，在比去年同期多停电20天的情况下，仍实现利税增长13.4%，全员劳动生产率提高5.53%，人均税利增长16.32%，出口产品交货值增长34%，委员们希望它的经验能得以推广。

在视察中，也感到企业的设备较陈旧，采用新工艺不够。根据国家政策，今后靠外延性扩大再生产的余地不大，企业要上产量、上质量，除加强经营管理外，最重要的是进行内部“挖、革、

改”，有计划地进行技术改造。为保证和提高产品质量引进关键技术设备，国家在压缩基建规模和控制消费性用汇的同时，应尽量保障老企业改造的资金和用汇。

（五）立足本地资源和需要，在不同大中企业争能源、争原材料的情况下，有计划地发展乡镇企业，一方面把农村剩余劳动力的能量发挥出来，另一方面，增加农民的收入，为开发农业提供资金。视察过程中，沿途所见，饭店酒家鳞次栉比，但乡镇企业所见不多，路上运输车辆也不多。江西物产丰富，市场广阔，以农产品加工为主的乡镇企业的潜力很大，省里宜制订相应计划，主要在技术上、信息上给广大农民以支持，使老区人民早日走上富裕的道路。

（六）在条件允许的情况下，尽量多办几所高校，为江西的经济发展培养科技人才，也可以制订一些政策，鼓励业余教育，提高职工素质。目前，由于江西高等教育远远满足不了需要，使许多成绩不错的学生不能进入高校。长此下去，必将制约江西的发展。建议国家教委扶助江西把重点高校办起来，以解决江西高分考生只能向外省输送，重点院校毕业生又很难分回江西，致使高级科技人才奇缺的矛盾。

（七）要重视旅游资源的开发和管理。江西旅游资源非常丰富，应充分利用这个得天独厚的优势，积极创造条件，努力开发这项资源。这次视察中，看到有些地方尚不尽如人意，一是交通，二是环境，还存在一些不足，有待改进。

（八）关于景德镇陶瓷业。这次到景德镇，一方面看到他们努力生产，积极创汇，为国家做出了很大贡献，另一方面也感到还存在一些不足：一是对传统名瓷的发掘尚嫌不足。景德镇以瓷闻名于世，对目前已经失传的一些名瓷的研究挖掘，负有义不容辞的责任，应争取赶在国内外同行业前边，以不负瓷都盛名；二是目前的生产工艺尚有欠缺，有些品种的质量尚未达到历史最好水平；三是花色品种单调，不适应各方面消费者的审美要求；四

是生产技术落后，影响企业的生产效率；五是对仿古瓷的生产宜慎重考虑，产品年代要求实，要加强对市场的管理，以维护景瓷的声誉。

(九) 江西水运条件优越，应适当扩大水路运输，以减轻陆路运输的压力。

关于视察福建省情况的报告

(1989年11月)

全国政协港澳地区委员赴福建视察团

1989年10月20日至31日，以唐翔千常委为团长、庄世平常委为副团长的港澳地区全国政协委员赴闽视察团一行16人，在福建省进行了为期10天的视察。

港澳地区全国政协委员到福建省视察是建国以来的第一次。视察团在闽期间，福建省省长王兆国看望了视察团全体成员。省委副书记贾庆林，副省长陈明义、施性谋，省人大副主任郭瑞人、黄长溪、刘永业，省顾委主任黄明，省纪委书记林开钦，省政协副主席陈希仲、凌青、倪松茂、赵修复、卢浩然，陈仰曾、许集美、高胡等各方面负责同志会见了视察团全体成员，并与委员们就福建省的建设与发展问题进行了座谈。省政协副主席凌青、许集美分别陪同委员们视察。

这次港澳委员到福建视察是在北京平息反革命暴乱之后不久进行的。今年春夏之交北京发生的风波对我国改革开放的政策到底有没有影响？虽然前不久召开的中国共产党第十三届四中全会重申了改革开放的总方针政策不会改变，但对居住在港澳地区的全国政协委员来说，百闻不如一见。通过十天的实地视察，委员们亲眼看到了政局稳定，经济繁荣，人民安居乐业。活生生的现

实使委员们信服。没到过福建的委员大大改变了以为福建是贫困落后地区的旧观念，从前到过福建的委员故地重游，更感到福建确实发生了巨大的变化。他们亲眼看到了党的十一届三中全会以来实行的改革开放政策不仅没有改变，而且改革在逐步深入，开放程度在不断扩大。委员们不仅看到改革开放给福建人民带来的物质生活上的巨大变化，而且看到了福建人民朝气蓬勃、拼搏向上的精神面貌和适应改革开放大潮的强烈的商品意识、竞争意识和风险意识。委员们说，建国40年，我们国家就甩掉了一穷二白的帽子，这是一件很了不起的事。我国虽然是第三世界国家，但无疑是第三世界国家中进步最快的国家之一。在座谈中，委员们多次提到，没有共产党就没有新中国，没有社会主义，中国就不能发展。有的委员情不自禁地高歌“我爱你中国”。许多委员表示回香港后，要把自己的所见所闻介绍给香港同胞和海外侨胞，消除海外的某些错误舆论对他们的影响。委员们对福建省印象最深的有以下几点：

（一）经济发展速度快。在党的十一届三中全会以前，由于种种原因，福建在全国来说，无论工农业生产还是人民生活方面都是比较落后的一个省份。然而，在改革开放的短短十年中，福建省运用中央赋予的特殊政策和灵活措施，努力发挥自身优势，经济发展突飞猛进。十年来，福建省的经济增长超过前29年。1988年全省国民生产总值达348.17亿元，国民收入达307.59亿元，与十年前相比增长2倍，人均占有量在全国各省、市、自治区的位次已从第24位分别提高到第13位和第11位。农村经济取得突破性进展，从自给自足的封闭式单一经营，转入有计划的商品经济轨道，农林牧副渔全面发展。1988年全省农业总产值比1978年增长98.9%，平均每年递增7.1%，超过前29年平均递增3.9%的速度。十年改革开放为福建工业注入了前所未有的生机和活力，促进了工业的迅速发展。1988年全省工业总产值312.96亿元，比1978年增长3.8倍，平均每年递增17%，超过前29年平均递增

12.7%的速度。

(二) 对外开放形成格局，外向型经济迅速发展。无论在厦门湖里工业区还是在福州马尾经济技术开发区，甚至在乡镇企业里，委员们都看到了引进外资所取得的成绩。据介绍，随着国家对外开放一系列重大决策的实施，福建省逐步形成了一个包括厦门经济特区、马尾经济技术开发区、福州对外开放城市、沿海33个县市的经济开发区在内的全方位、多功能的开放格局。1988年国务院又批准福建省列为全国改革开放综合试验区之一。十年来，全省外贸进出口总额达87.01亿元，其中出口总额55.31亿美元，是前29年总和的3.48倍。1988年全省出口总额达14.06亿美元，比1978年增长5.8倍。尽管今年春夏之间北京发生了风波，福建省对外开放的规模不仅没缩小，而且逐步扩大。最近，国务院还批准了闽江口、厦门特区及市籍的海沧、杏林地区为对台经济开发区。委员们对此感到由衷的高兴，认为这对海外某些人制造的中国的改革开放政策要收缩的奇谈怪论是一个最有力的回答。

(三) 乡镇企业异军突起。在石狮市，委员们既视察了有五层工业大厦的石狮胸罩服装厂，也看了家庭生产为主的规模较小的陈埭西坂童装厂。别看这些乡镇企业的厂房不大，生产、经营大多是刚放下锄头不久的农民，但他们生产的一批批名牌产品和自己的“小洋货”不仅占领了北京、上海等国内大城市的市场，而且远销到香港、菲律宾、中东、日本、法国、美国、加拿大等国家和地区。其中有荣获美国“虎牌”专利品的工艺蜡烛，有在意大利注册畅销的羽绒帽，有获得日本十大畅销商品荣誉的记忆回形胸罩，有在国际西裤大展中捧回银牌的“龙剑牌”西裤……。据介绍，1988年福建省乡镇企业总产值达164.14亿元，比1978年增长16.9倍，平均每年递增33.4%。十年共创税金24.49亿元，获纯利56.13亿元。福建省已有200多万剩余农村劳动力（约占农村劳动力的1/4）转入非农生产。非农产值已占到全省农村社会总产值的46.5%。乡镇企业的蓬勃兴起，已成为福建农村经济发展的一

支生力军。委员们认为，这是我国农村在改革开放后出现的了不起的变化。

（四）城乡市场一片繁荣，人民生活明显改善。在厦门、在福州、在泉州，乃至在闽北山区的小城南平，展现在委员们面前的是一片经济繁荣、市场活跃的景象。如著名侨乡石狮市有5千多家个体摊店分布在市区7个市场、4条街道和“商业城”，市区平均9个人就有一家摊店，成为商贾云集之地。每天有3万多来自海内外的客人摩肩接踵出入石狮，各种商品大批在这里集散，社会商品年零售总额达4.4亿元。确是“铺天盖地万式装，有街无处不经商”，难怪石狮有“小香港”之称。委员们所到之处，无论是闽南还是闽北，无论是城市还是乡村，没有发现贫穷饥饿现象。人们衣着整齐，款式新颖，就连山区的姑娘小伙也都打扮得颇为入时。沿途，委员们到处可见一幢幢石砌的别致新颖、各具特色的二层或三层的农民住宅。据介绍，这些大都是近年盖的新房。这使从海外来的委员们颇为震动，不少到过欧美发达国家的委员们也对此赞叹不已。

（五）山川秀美，旅游资源丰富。福建省有素称“花园城市”的厦门，有集八闽之水，国内著名的海河都市福州旅游区，还有具有“世界宗教博物馆”之称的泉州古城，最使委员们留连忘返的是“奇秀甲于东南”的武夷山。这里不仅有“三三水”，“六六峰”的奇妙自然景观，也有宋代理学家朱熹创建的“紫阳书院”遗址等大量的人文景观。武夷山不仅有黄山之奇、桂林之秀、且兼有泰山之雄、华山之险。这里良好的自然环境，孕育了丰富的动植物资源，被誉为“鸟的天堂”、“昆虫的世界”、“蛇的王国”。有的委员说，过去不知道福建有这样美丽的地方，武夷山一游不虚此行。有的委员表示今后愿再来武夷山游览，并要把武夷山的秀美景色介绍给海外亲朋。

二

在视察中，委员们还就福建省的两个文明建设问题提出许多积极的建议：

（一）不能丝毫放松粮食生产。有的委员说，福建省今年粮食丰收，库存增加，形势喜人，但全省发展不平衡。沿海地区人口密集，工业发展快，但农业生产滞后。乡镇企业的资金来源于农业，但赢利后向农业生产的回流不足。从整体看，福建还是缺粮省，每年要调入30多亿斤粮食，约占消费量的1/8。因此，在工业发展的同时，丝毫不能放松粮食生产。“手中有粮，心中不慌”。福建背山靠海，属亚热带气候，雨量充沛。要充分利用福建省优越的自然条件，尽快把粮食生产抓上去。同时，要根据福建“八山一水一分田”的特点，注意多种经营，全面发展，念好福建的“山海经”。

（二）狠抓基础设施建设。有的委员说，当前为了进行治理整顿，压缩基本建设规模是必须的，但要防止“一刀切”。要集中资金保重点基础设施项目，改善投资环境，为加快引进外资创造更加有利的条件。这几年福建在这方面已经取得了不少的成绩，但总的说，基础设施还不够完善配套。要立足长远打算，否则将影响经济发展的后劲。

（三）进一步做好吸引侨资、台资的工作。委员们认为，福建是我国的主要侨乡，有700多万侨胞旅居在世界各地。福建还是台湾的祖居地，两地血缘相亲，语言相通，习俗相同，是亲密的姐妹省，很容易相互沟通。中央将福建做为改革开放综合试验区之一，给利用侨资、台资工作创造了极为有利的条件。海外华侨和港澳台同胞历来有爱国爱乡的优良传统，愿意在自己的家乡投资办厂、办学、办各种社会公益事业。现在台湾资金过剩，生产成本高，台商多在寻找出路，会很自然地想到自己的家乡。因此，

福建在这方面还要做大量的工作，要以更优惠的条件吸引侨资、台资来福建办各种事业。

(四) 要重视发展高科技工业。有的委员说，现在世界各国都非常重视发展高科技工业。美国、日本等发达国家在这方面领先。南朝鲜、台湾也非常重视高科技工业，划出专门的高科技工业发展区，以高科技工业带动整个经济发展。在香港，电子工业正逐步取代传统的纺织业成为香港的主要出口工业。福建省目前的“三资”企业不少是来料加工或引进生产线进行装配，要发展高科技工业光靠装配是不行的。福建有发展高科技工业的条件。首先，福建省教育比较发达，有各方面人才；第二，福建的电子工业有一定的基础；第三，台湾搞电子工业的多是闽南人，福建可以充分利用他们的资金、技术、经验和市场。对此，福建在作规划时应有长远打算。

(五) 要重视土地资源的科学规划、管理和合理利用。有的委员指出，福建山多地少，要把宝贵的土地作为一项重要的社会资源加以科学利用，以协调社会经济系统的运转，促进经济的发展，尽快制止浪费土地或不恰当使用土地现象，使每一寸土地都充分发挥其应有的经济效益和社会效益。

(六) 要加强旅游工作的宣传。委员们一再指出，武夷山并不亚于所谓甲天下之桂林，主要问题在于广泛的宣传不够，知名度不高，在海外尤其如此。海外不少人知道中国的泰山、黄山，但知道武夷山的较少。外国人往往是慕名而来，只要舍得花钱做好武夷山风景的宣传工作，就会象陈嘉庚先生当年所说，“外国人好奇，如到此一游，必誉为东方之瑞士，其源源而来更无论矣！”位于武夷山的崇安机场应抓紧扩建。扩建机场当然要花些钱，但机场扩大了，有了便利的交通条件，到武夷山饱览秀色的四方游客就会逐渐多起来，扩建机场的资金也会很快收回。另外，还可以通过增加旅游点和旅游活动项目，如植物园、鸟的天堂、蛇园、自然保护区等，以提高游客的兴趣，使游客增加逗留时间。

(七) 在抓紧社会主义物质文明建设的同时，应抓好社会主义精神文明建设。有的委员说，今年在北京发生的风波说明在社会主义和爱国主义教育方面有偏差。今后要加强这方面的教育，有条件的可组织青少年游历祖国的名山大川，使他们增强热爱自己祖国的观念。最近几年，福建人民走上了小康生活的道路，钱多了，要克服和防止大办婚丧，请客送礼，任意超生，挥霍浪费等现象。

(八) 大力发展福建省的教育事业。委员们说，发展教育是强国之道。要集中资金、人力办好福建的重点大学。教育经费要用在“刀刃”上。有的大学教育经费紧张，却花很多钱盖漂亮的纪念馆，在目前似无必要。要注意改变大学管理松懈，卫生差的状况。

委员们在视察福建中华职业大学和华南女子学院时，对他们的办学精神给予了很高的评价，对福建省鼓励和扶持社会和私人办学给予了充分的肯定。委员们认为，由中华职教社福建分社和福建省机械工业厅联合创办的福建中华职业大学不向全日制本科大学靠拢，注意突出地方性、职业性、灵活性，积极为地方，特别是山区培养经济建设和社会发展所需要的人才，私立的华南女子学院面向社会，面向实际，培养多种实用人才等，都为发展我国教育事业，推动四化建设，作出了很好的贡献。希望福建省有关部门对这类学院继续给以必要的支持，同时，还应广泛宣传陈嘉庚先生倾资办学的爱国主义精神，发动社会各方面集资办好各类学校。

(九) 各部门、各级干部要互相配合，协调一致地把改革开放工作做好。有的委员说，福建要发展，除中央给的特殊政策外，地方的“小气候”也很重要。现在，福建发展社会经济的客观条件都基本具备，重要的问题在于各部门、各级干部是否有“一盘棋”的思想，在改革开放中能否互相配合。希望福建省领导同志注意不断提高各级干部的海外统战工作政策水平，防止办

事拖拉、互相扯皮、互不配合的现象发生。

视察团在福建视察时间虽短，了解的情况还不够深入，但对福建省的发展前景表示乐观。委员们相信，通过2700万勤劳、淳朴、智慧的福建人民的辛勤劳动，党中央规划的社会主义现代化战略目标，在福建省一定能够如期实现。

关于视察黄河三角洲情况的报告

(1990年9月)

全国政协赴山东视察团

1990年7月5日至15日，以余湛常委为团长、白介夫委员为副团长的全国政协赴山东视察团一行17人，在黄河三角洲地区进行了为期11天的视察。主要视察了东营市的广北农场、广南水库、垦利县“6万亩荒地水稻开发试验”、胜利油田孤东联合站和淄博地区的陶瓷、棉纺工业以及惠民地区的水利建设，并与当地党政部门领导和群众进行了座谈。省政府副省长张瑞凤、省政协副主席郑伟民陪同视察。

黄河三角洲的开发价值和条件

黄河三角洲是我国三大三角洲之一。视察团认为它不仅资源丰富，而且其初步开发已收到明显效果，充分证实了它的可开发性。

一、丰富的自然资源、良好的气候条件以及优越的地理位置使黄河三角洲具有较大的开发价值。黄河三角洲是我国石油、天然气资源的富集地区。现已发现58个油田，石油地质储量32亿吨，天然气地质储量232亿立方米。此外还有丰富的土地、浅海、水沙以及卤水资源。仅黄河入海泥沙年均新淤土地便有3万多亩，

是山东省后备土地资源最多的地区；一般年份，可从黄河引水135天以上，引水量97亿立方米；现已探明，黄河口周围具有形成年产600万吨原盐的资源条件，莱洲湾沿岸滨海平原地下80米以内，普遍分布有3—4层卤水，总贮量约74亿立方米。黄河三角洲属暖温带季风半湿润性气候，年均气温 12.2°C — 12.6°C ，无霜期211天，年降雨量600毫米。该三角洲位于渤海湾的地理中心，是渤海经济区与黄河经济带的交汇点。

二、迄今的开发建设证实了三角洲的可开发性。1855年黄河于河南铜瓦厢决口，废弃徐淮流路，北夺山东大清河入海后形成了近代黄河三角洲。实际行水百年间，黄河尾闾摆动改道10次，加之河水泛滥，严重制约了三角洲的开发，成为三角洲开发迟缓的重要原因。经过建国后40年的治理，已在中上游建立起控导和蓄水工程，为稳定黄河流路提供了可能。1988年一批治黄专家考虑后得出了黄河现行流路可以稳定30年以上的结论。由于采取“截支强干，治乱归一，打开拦门沙”的综合措施治理河口，收到了河口畅、下游顺、全局稳的效果，同时也表明控制尾闾摆动、稳定现行流路已取得初步成效，并展现了美好前景。黄河三角洲多为盐碱地，十分荒凉，自古便有“六月雪，七月霜，知了叫在门框上”的说法，因此，确定其能否开发以及开发所需的投资成为必须首先解决的问题。试验表明这些盐碱地的开发是可能的。截止目前，三角洲地区已开荒种稻27万亩，平均单产达到800多斤；开荒植棉53.4万亩，平均单产皮棉100多斤。根据惠民地区无棣县几年来开荒植棉的实践，每亩荒地投资250元（水利工程100元，生产费用100元，机械及临时房屋50元），即可开垦成较高标准棉田，当年可产皮棉100—150斤，3年能收回全部投资。

经过前些年艰苦努力，目前黄河三角洲地区的水利、电力、交通以及邮电通信等基础设施的骨架已经构成，而且石油工业与地方经济竞相发展，使全面开发三角洲的承载能力大大增强。特别值得提出的是，黄河三角洲地区有着很好的干部队伍和群众，

党群关系、干群关系比较密切，这也是三角洲开发的又一有利因素。

以上分析表明，黄河三角洲不仅有着良好的自然条件，而且社会、经济的发展也为它的进一步开发奠定了初步的基础。

进一步开发黄河三角洲的几点建议

黄河三角洲开发的有利条件很多，但仍然存在着一些制约因素，比如：区域资源尚未得到充分利用，地方工业尚未形成主导工业，农业生态脆弱，农村生产力发展水平较低。此外，以东营市为中心的小三角洲的开发，1984年已由山东省向中央提出并得到中央支持，列入了国家计划，但在目前的开发建设中也存在一些问题。视察团认为，为了进一步开发黄河三角洲，需要认真研究解决下面几个问题。

一、由省委统一规划、协调三角洲的开发。首先应明确三角洲的区划。目前在三角洲的范围划分问题上存在着分歧。东营市认为近代黄河三角洲是指以垦利县宁海为顶点，北到套尔河口，南至支脉河口的一块新生国土，总面积5400平方公里，其中5200平方公里在东营市，占96%，所以东营市的范围基本包括了整个近代黄河三角洲。惠民地区则认为，东营市过去是惠民地区的一部分，惠民地区应全部包括在三角洲之内，而目前三角洲开发区只将该地区北部的无棣、沾化两县列在里面，是将完整的黄河三角洲人为地割零碎了，不利于三角洲综合有效的整体开发。因此，黄河三角洲应以滨州市为中心，包括惠民地区和东营市的全部。视察团认为分歧的存在不利于三角洲的开发，中央应明确三角洲的划分范围，其范围的确定不能简单地以自然地理环境为依据，而应以经济开发为依据。其次，应统一规划。三角洲地处黄淮海平原，从农业角度看是完全能治好的。盐碱地治理的基本措施一是排水，二是灌溉。三角洲处在沿海，只需将河渠疏浚好，排水是

没有问题的，至于灌溉，则三角洲地区已有修建平原水库的成功经验。现在东营市已建成引黄闸7座，大中水库16座，总库容3亿立方米，有效灌溉面积175万亩；惠民地区已建成引黄补源工程和簸箕李、韩墩两大引黄灌区的续建配套工程，有效灌溉面积已达500多万亩。因此，三角洲土地的开发主要是田地的整理问题，而非可能不可能的问题。三角洲的自然条件与荷兰相似，可借鉴一下他们排水治理盐碱地、人工造田和发展畜牧业的经验。但是，现在东营市和惠民地区都有自己的开发计划，而且区别较大，这不仅会花费更多的投资，而且势必影响三角洲的全面开发。视察团认为应强调统一规划，综合开发，应有一个长远的总体开发计划。三角洲地区有石油、有盐，有棉花、大米、畜牧，有海产养殖，只有综合开发，才能避免人力物力上的浪费。因此建议山东省委、省政府加强对三角洲开发的领导，健全现有以副省长为首的领导小组，设立专门机构，负责统一协调三角洲的开发。

此外，视察团还建议黄河水利委员会在三角洲地区设立常设机构，对黄河进行长年的观察、研究。根据治黄专家近年的探索证明，过去治黄所采用的“水涨堤高”的做法应改为疏浚河道的办法，使被动治黄变为主动治黄。因此一定要总结已有经验，研究新的治水方法，创造出一些花钱少、效益高的办法。

二、必须重视三角洲开发的后勤问题。黄河三角洲开发的中心或重要部分是石油生产。现已探明该地区的石油地质储量为32亿吨，但石油资源是有限的，因此一要避免掠夺性开采，二要加强后续工业的建设。要搞石油的深加工。视察团认为目前石油上下游价格不合理，建议把煤炭部门“坑口电站”的经验用于油田，在油田进行部分原油的就地加工，特别是稠油和含硫多的油，就地加工更为有利。同时可用石油资源的利润的一部分发展工业，促进该地区主导工业的尽快形成。此外，还应搞农产品、畜牧产品和水产品的深加工。黄河三角洲农牧水产品丰富，惠民地区是著名的渤海黑牛、渤海黑驴、渤海马、渤海猪、大白山羊

和洼地寒羊的集中产区，水产种类也很多；东营市有人工草场5.5万亩，对虾养殖净水面12万亩，淡水养鱼面积7.8万亩。1989年三角洲地区粮食总产17.27亿斤，棉花总产140.97万担，肉类总产3.3万吨。视察团认为，为促进农业的进一步开发，有必要搞好农业的深加工，把农业、畜牧业的发展与石油开发联系起来考虑，定出长远目标。

三、加速海河通航、海陆联运的实现。1986年春，黄河口实施了有史以来第一次有计划的人工截流改道清水沟流路，使黄河水位下降，减轻了三角洲地区黄河洪水威胁；1988年对黄河口河道又进行了“截支、疏干、畅通河门、导沙入海”治理试验工程，实现了治乱归一、河归正道、通开拦门沙的要求；1989年又继续整治河道，改善输水排沙边界条件，增大排沙入海量，使河槽扩宽刷深。当年汛后，800吨拖轮运载中原油田锅炉大件，自天津起航，顺利通过拦门沙，经黄河水道运达中原油田，宣告了海河不能通航这一历史的结束，为三角洲经济的开发展现了广阔前景。目前，德（州）东（营）铁路正在酝酿筹建，这条铁路如果建成，不仅可成为晋、秦二省煤炭东运出海的较佳营运线，而且它的建成将使铁路网络与黄河海港联结，实现海陆联运。视察团认为海河通航、海陆联运的实现对于黄河三角洲的开发有着重要意义，它将为三角洲的全面开发提供更为有利的条件，因此，应该加快这项工作的进行。

四、大力发展教育事业，加快人才培养步伐。制约黄河三角洲发展的另一个重要因素，就是科技力量与人才不足。目前，东营市各级各类学校1551所，在校学生316,000多人，科技人员总数接近5万人；惠民地区有县属以上科研机构8个，各类专业技术人员61,500人，其中高、中级技术人员10,660人。但从三角洲的进一步开发来说，科技力量仍嫌不足。因此要有战略眼光，加速培养干部、职工，加速各类教育事业特别是综合性大专院校的建设，同时还应制定行之有效的人才政策，以吸引各方人才参与三

三角洲的开发。视察团认为东营市关于邀请国家和省级科研单位、大专院校参与黄河三角洲开发，对一些重大科研课题实行联合快速攻关的建议是可取的，可以缓解三角洲地区自身科技力量不足的矛盾，建议有关部门给以支持和重视。

除以上四点建议外，视察团还提出要认真研究三角洲地区的对外开放问题，还要认真处理好国家与地方、整体与局部的利益关系，逐步解决油田职工家属户口问题。总之，视察团希望中央、国务院以及山东省有关方面进行认真调查研究，制定切实可行的政策、计划，以促进黄河三角洲地区的开发开放。

关于视察青海省情况的报告

(1990年9月)

全国政协赴青海视察团

1990年8月9日至20日，以王炎堂委员为团长、高戈委员为副团长的全国政协赴青海视察团一行37人，在青海进行了为期12天的视察。视察团以了解《民族区域自治法》贯彻情况为重点，先后视察了大通回族土族自治县、互助土族自治县，湟中、共和、平安县和海南藏族自治州，以及青海重型机床厂、棉纺织厂、铝厂和龙羊峡水电站；听取了青海省关于贯彻《民族区域自治法》等情况的介绍和汇报；召开了少数民族干部和宗教界人士座谈会；走访了一些农牧民家庭；参观了西宁清真大寺、塔尔寺和青海湖。有些委员还分别同省计委、教育厅、文化厅、财政厅、卫生厅、重工业厅、电力局、商业厅、科委、社科院及一些科研、防疫、消防部门等20个单位座谈，研究了工业、文教、财政、商业、科研、文物保护等问题。

视察团在青海活动期间，受到青海省党政军领导及各族各界群众的热烈欢迎和盛情接待。省委书记尹克升4次参加视察团的活动，认真听取了委员们的意见和建议；金基鹏省长向视察团介绍了青海的全面情况；省政协副主席韩应选负责视察团的接待工作，各位副主席分别陪同视察。

青海省位于青藏高原东北部，面积72万平方公里，所处的战略地位非常重要。其基本特点是：

(一) 多民族聚居。青海共有33个民族，其中藏、回、土、蒙古、撒拉族为主要少数民族，人口179万人，占全省人口的40.7%，其比例低于西藏、新疆，高于广西、内蒙、宁夏三个自治区。全省有6个自治州、7个自治县，民族区域自治地方的人口约占少数民族人口的68%，面积占全省总面积的98%。

(二) 经济基础比较薄弱，财政依靠国家补贴。由于高寒缺氧，气候和自然条件较差的原因，青海一直落后，经济基础薄弱。近年来，工农业生产虽有很大发展，但仍没有摆脱财政靠国家补助、粮食靠内地支援的境况。现在，中央财政每年定额补助6.5亿元，还有2~3亿元的专项补助；粮食年调进6亿多斤。

(三) 矿产和水能资源丰富，开发前景可观。现已发现矿种80多种，矿床、矿点1000多处，在已探明的62种矿藏储量中，有46种居全国前10位。其中居第一位的有氯化钾、湖盐、锂、镁、芒硝、石棉、石灰岩、石英岩等8种。特别是水能、盐湖、有色金属和石油天然气资源丰富，开发条件优越。黄河上游青海境内，从龙羊峡到寺沟峡276公里的河道上，初步规划可建13座大、中型水电站，装机总容量1,100万千瓦，年发电量360亿千瓦。

(四) 与西藏关系密切。我国藏族主要分布在西藏、青海。两省区的藏族群众不仅在藏传佛教上紧密联系，而且在政治、经济和文化等方面息息相通。历代中央政权都通过青海把西藏与内地联系在一起。目前，青海承担着联结西藏与内地的公路、通讯线路、输油管道等任务。格尔木市已成为进出西藏的咽喉。青海的开发和建设，对于西藏乃至整个西部的发展与稳定，都具有重要的战略意义。

二

视察中，委员们亲眼看到了青海在解放以后，特别是党的十一届三中全会以来发生的可喜变化，看到了青海省各族人民艰苦奋斗，在民族团结进步、促进社会稳定，以及资源开发、畜产品生产等方面为国家做出的贡献。这几年，在坚持“改革开放、治穷致富、开发资源、振兴青海”的经济发展战略思想指导下，青海的社会主义建设事业蒸蒸日上。主要表现在：第一，国民经济有了很大的发展。从1978年到1989年，全省国民生产总值(现价)由15.54亿元增加到60亿元，按可比价格计算增长97.2%；国民收入(现价)由12.14亿元增加到44.5亿元，按可比价格计算增长95.8%；工农业总产值(1980年不变价)由21.54亿元增加到44.64亿元，增长107%。外贸出口从无到有，1989年进出口总额达6,488万美元，目前已同36个国家和地区建立了贸易关系。第二，农牧业基础得到加强。从去冬以来，全省积极实施科技兴农、科技兴牧，今年农作物播种面积比去年同期增加13.63万亩，落实“丰收计划”331万亩，比去年增加126万亩。由于去年雨水多，牧草长势好，今年牲畜比去年同期增加154万头(只)，是个喜人的好年景。第三，为贯彻党的民族政策做了许多工作。《中华人民共和国民族区域自治法》颁布后，省政府即起草了《青海省人民政府贯彻实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉的若干规定》(草案)，并于1987年7月颁布试行；还做出了《关于进一步加强民族工作的决定》，具体指导和促进《民族区域自治法》的贯彻。各民族自治地方也都依照《民族区域自治法》制定了相应的措施和规定。少数民族干部受到重视和培养。目前，全省少数民族干部队伍已达33,516人，占全省干部总数的21.7%。在《民族区域自治法》的贯彻落实下，少数民族地方的经济、教育和文化事业等都有了较大发展，人民生活得到了明显改善，1989年农牧民人均纯收入为

463元（1978年只有113元），呈现出稳定、繁荣的景象。

三

在视察过程中，委员们根据各方面反映的情况深深感到，认真贯彻《民族区域自治法》，不仅对少数民族地区，而且对整个国家的稳定和发展关系极大。目前，青海省在全面贯彻落实《民族区域自治法》中，还存在一些困难和问题，亟待引起中央和有关部门的重视，给以认真研究解决。为此，委员们提出如下意见和建议：

（一）贯彻《民族区域自治法》，国家对少数民族地区必须继续贯彻执行扶植政策。青海的生产力一直很不发达，尽管解放以来发展很快，但总体上说，仍是一片尚待开垦的处女地。如果没有适当的扶持和相应的倾斜政策，帮助其发展生产和增强自力更生的能力，就很难改变青海的贫困和落后面貌。近几年，沿海地区由于实施一系列优惠政策，经济迅猛发展，拉大了青海与沿海地区的差距。应当看到，这种差距的形成有历史的原因，但差距越拉越大也同我们工作中的某些问题处理不当有关。如何尽快发展经济，脱贫致富，进而为国家多作贡献，是青海各族群众的迫切愿望。面对国际上帝国主义加紧推行“和平演变”战略，国内外反动势力加紧分裂祖国的形势，国家应从全国政治稳定和经济发展的宏观战略高度考虑这一问题。同时，还需认真研究改革开放给民族自治地区带来的新情况和新问题，制定相应的特殊政策，增强其自身的造血功能，比如国家每年财政补助递增10%的政策，青海希望能继续实行。解放后，青海省的财政收支差额全部靠中央财政补助。1980年起，中央对青海实行每年财政补助递增10%的包干体制。但1988年以后，中央财政取消了对民族自治地区和云南、贵州、青海省每年财政补助递增10%的照顾，实行定额补助办法。由于物价上涨幅度大，新出台的一些增支项目数额大，地

方财政实难承受，大大削弱了生产建设能力和经济发展后劲。为此，委员们建议国务院在制定实施《民族区域自治法》的具体办法时，将青海、云南和贵州三个多民族省按五个民族自治区同等对待的规定写进去，进而以法律条文的形式确定下来，使这项政策规定能得到贯彻执行。

(二) 实行统一规划、综合利用、分级负责的办法开发和利用青海自然资源。青海拥有很多重要资源可供开发。《民族区域自治法》规定：“国家在民族自治地方开发资源、进行建设的时候，应当照顾民族自治地方的利益，照顾当地少数民族的生产和生活。”近十年，中央有关部门在自治地方开发资源或兴办企业投资五十多亿元，但在经济权益、利税留成、产品分成、吸收当地工人、带动地方经济发展、安排好群众生产生活等方面，有的处理得不够妥当。如何发挥好两个积极性，是需要解决的问题。委员们认为，在国家统一规划下，大型的、重要的资源由国家投资开发，中小型的可由地方（包括自治州、自治县）负责。国家应根据我国幅员辽阔、民族众多的特点，注意对不同地区、不同省份在统一立法的原则下，制定不同的政策。如提高中央企业给地方留税和产品分成的比例，适当返还部分利润，实行级差利率等问题，尽可能兼顾到少数民族的利益。在这点上，还应特别考虑到《民族区域自治法》的有关条款，使自治地方的自治权落到实处。另外，从长远的战略眼光来看，我国经济发展的后劲和前景，与民族地区的资源开发和经济发展是分不开的，应根据商品经济的发展规律，进一步改革开放，搞活经济，把少数民族地区的资源优势 and 发达地区技术、资金和人才的优势结合起来，提倡和鼓励内地、沿海地区与青海省搞联合开发，互利互惠，并提倡发达地区适当让利。资源开发还要搞好综合利用，建议国家计委对青海资源综合开发组织专门的勘察论证。

此外，在发展农牧业方面，要进一步搞好科技兴农兴牧，提高粮食自给率，增加畜牧产品。在农牧产品收购方面，有一些问

题也需要解决。比如，目前农牧民手中还积压着不少羊毛，视察团走访的一户牧民就积压七百多斤。国家应从政策、贷款和税收等方面给予必要的保证，尽快将这些羊毛收上来。草场纠纷（包括军垦占用）也有反映，要引导解决好。

（三）发展自治地区教育事业，大力培养少数民族干部。目前，青海的文盲占全省人口的45%，个别少数民族地区文盲在90%以上。文化素质低，给开发和振兴青海带来了极大困难。青海少数民族干部队伍的结构和布局也不合理，党政部门多，科技、教育、管理等方面人才奇缺。大部分少数民族干部文化知识水平偏低，绝大多数没有经过系统的政治理论和专业知识训练。为此，国家应大力支持自治地区发展教育事业，扶持地方走自力更生培养人才的道路，造就一支德才兼备、密切联系群众的少数民族干部和专业人才队伍。在培养少数民族干部方面，还要根据《民族区域自治法》第六十五条的规定，扩大全国一些重点院校在少数民族贫困地区的定向招生。必要时可从开办大学预科班办起，帮助培养少数民族人才。

坚持民族大团结，维护祖国统一，是我国各民族共同繁荣的根本条件，是坚持四项基本原则的必然要求。为此，包括青海在内，必须在全体人民中继续进行马列主义、毛泽东思想的民族观和民族政策教育，克服各种错误思想和影响，无论在民族问题上或宗教问题上，都要旗帜鲜明地反对分裂，反对渗透。由于自然规律，干部更迭频繁，人口不断增长，特别要加强在各级干部和青少年中的这项教育，以利我国良好的民族关系能够世代相传，民族团结和国家统一得到可靠的政治保证。

（四）要妥善安置在青海的外省籍干部，对在青海工作的知识分子，应采取更加优惠的政策。青海外省籍干部约占全省干部总数的50%左右，其中不少人在青海已工作了二三十年。1980年以来，在中央的关怀下，曾先后将几批干部调回内地，解决了一部分干部老有所归的问题，效果很好，今后应继续执行这一政策。

对青海外省籍职工在退休后要求回原籍的，建议参照中共中央组织部、人事部、劳动部《关于印发〈西藏汉族干部、工人内调、退（离）休回内地安置工作会议纪要〉的通知》中的有关精神办理。目前，在青海的知识分子只享有一级浮动工资的優惠待遇，吸引力较小。如青海重型机床厂，去年分配大学生35名，报到的只有5名，实际留厂工作的只有一人。这种现象令人担忧。如果没有更加优惠的政策，不仅吸引不来人才，就是出资出力培养出来的本地人才，也难以留住。建议在对知识分子加强思想教育的同时，能够采取一些得力措施，使更多的知识分子能够继续发扬优良传统，为青海的建设事业做出更大的贡献。

（五）进一步贯彻党的宗教政策，尊重各族群众的宗教信仰，认真保护好文物、古迹。青海的几个主要少数民族几乎是全民信教。宗教信仰渗透到少数民族的思想意识、文化及物质生活、风俗习惯等各个方面。现在，青海藏传佛教的信徒们非常关心班禅及各寺庙活佛转世问题，希望中央督促有关部门加紧办理此事，防止某些人利用这个问题进行渗透、颠覆和破坏活动。另外，对藏传佛教六大寺庙之一——塔尔寺的抢救、维修和防火问题，也应提到议事日程上来。

此外，视察团还就青海三线军工企业转产问题提出了一些意见和建议。委员们认为，国家主管单位对三线军工企业要负责到底。目前，青海省三线企业遗留问题较多，技改或转产任务很大。这些企业下放后，无论是企业还是地方财力都难以解决过去遗留问题和承担转产改造任务。如光明化工厂是生产重水的企业，重水产品曾获得金牌，但现已决定停产。该厂都是专用设备，无法转其它产品，现有2,700多职工，没有生产任务，工人生活成了很大问题。对于三线军工企业的技术改造和转产投资，国家应给予专项扶持。

关于视察黑龙江省科技兴农情况的报告

(1990年9月)

全国政协赴黑龙江视察团

1990年8月20日至30日，以钟师统常委为团长，自治民、张楚琨常委为副团长的全国政协赴黑龙江视察团一行37人，在哈尔滨市、佳木斯市和三江平原地区进行了为期10天的视察。视察团围绕科技兴农的专题，先后视察了佳木斯市三江食品公司、农垦科学院、四丰山园艺场、富锦支河、建三江农管局、洪河农场、同江市、二九一农场及哈尔滨市道里区榆树乡三姓村，省农业科学院等单位，听取了省政府及有关各部门的情况汇报，并与当地干部群众进行了座谈。

黑龙江省党政领导对这次视察十分重视，对视察的活动作了周密的安排，使视察工作得以顺利进行并取得了圆满成功。

黑龙江省科技兴农的情况

黑龙江省是我国重要的农、牧、林业基地之一，全省计划内耕地1.3亿亩，居全国第一位。农业的发展，一靠政策，二靠科学，三靠投入。在治理整顿期间，用于农业的资金和物资，难以有较大幅度的增加。因而，紧紧依靠科学技术，充分利用现有条件，千方百计挖掘潜力，打破农业的徘徊，在新的基础上，开创农业特别是粮食生产持续、稳定、协调发展的新局面，成为黑

龙江省经济发展的战略方针和措施。为此，省委、省政府经过一年多时间的反复酝酿并提请有关专家、部门反复论证，于今年正式制订了“科技兴省”实施方案，并明确把“科技兴农”做为突破口，相应制订了“科技兴农”战略实施方案。

在粮食生产方面，科技兴农的重点和目标是：加速从粗放经营向集约经营转变的步伐，把发展粮食生产的重点放在运用科学技术提高单位面积产量上来；在开发新的科技成果与运用现有成果相结合的同时，把提高科技成果转化率作为重点，抓好适用技术在更大范围内的推广应用，使科学技术尽可能多地转化为生产力；在单项技术突破与综合技术实施相结合的同时，把综合技术合理组装作为重点，即实行“现有技术，综合组装，坚持标准，规模推进”的农业技术推广路线，集中力量抓好大面积高产攻关，带动全省提高科技运用水平。

科技兴农的决策和措施给黑龙江省的农业生产尤其是粮食生产带来了巨大的动力。以佳木斯地区为例，该市共有可垦荒原503万亩，可开发耕地350万亩。该市把科技兴农作为振兴农业的根本措施，纳入各级党组织的重要议程。并重点抓了以下几项工作：（1）科技兴农的宣传教育工作，以强化广大干部群众的科技意识。（2）先进技术的推广和应用，提高农业生产水平。具体制订了科技兴农的丰收工程，并在去年十月份召开的全市农村工作会议上正式出台。（3）科技兴农队伍建设。一是农业技术队伍建设。二是科技培训，全方位提高科技素质。三是农民科技组织建设。（4）努力增加科技投入。一是增加科技兴农的“硬件”投入。今年用于春耕生产总投资为3.5亿元，比去年增加20.7%。二是增加科技兴农的“软件”投入。主要抓了制定倾斜政策、增加科技投入、加强科学管理几方面工作。（5）建立健全科技兴农的组织机构，强化组织措施。

再以二九一农场为例，农场现有耕地50.3万亩，总人口16,758人。1989年以来，农场落实科技兴农的各项措施，初步实现了生

产总值和利润的稳步增长。去年，粮豆总产7.3万吨，平均亩产304斤，建场33年来首次突破300斤大关，总产值6,421万元，经营盈利2,000万元，人均收入1,476元，今年，大小麦总产6.7万吨，平均亩产502斤，粮豆总产预计可达10万吨，平均亩产可达420斤，人均收入可超过2,000元。

对进一步搞好科技兴农的几点建议

视察过程中，委员们也了解到黑龙江省在科技兴农工作中存在着一些亟需解决的问题，并针对这些问题，提出了一些建议。

(一) 努力解决卖粮难问题。近年来黑龙江省国营农场及广大农民都遇到了卖粮难的问题。黑龙江垦区今年小麦大丰收，总产45亿斤以上，除自用种子，口粮和饲料“三留”约15亿斤外，尚有30亿斤的商品粮。而定购任务仅15.5亿斤，即是说还有15亿斤议价小麦需要销售。可接收农场小麦的粮库仓储能力低，总容量在40亿斤左右，并已存陈粮24亿斤。因此，无法议价收购及入库的小麦积压在农场场院上，不仅粮食由于风吹雨淋、发霉变质造成令人痛心的浪费，而且使资金积压，直接影响明年的生产。

卖粮难在农民方面表现得更加突出，一是打白条现象仍较严重。去年至今，仅绥滨县就给农民打白条1400多万元。依兰县打白条占付款数10%，兑现过程3—4个月。二是粮食比价太低，挫伤了农民积极性。许多农户虽丰产多产但富不起来。农民们反映，近年来粮食涨价12%，可化肥、柴油等生产资料成倍涨价。如二胺已从原来的620元一吨涨至现在的1,222元一吨。三是余粮囤积，卖不出去。去年仅依兰县即积存大豆1万吨，大米5千吨，玉米7千吨。今年又值丰收年，这个问题会显得更加严重。许多农民说，中央有了政策，鼓励多产粮，国家多收购，可无法兑现，显然是在“熊老农民，逗老农民”。

据了解，国家有关部门已安排好购粮专用款项，但并非全由

银行拨出，而是多方筹措的，由财政部门及粮食企业拨出的部分由于亏损无法兑现。还有部分作为工业贷款收不回来（因为80%变成产品积压仓中）。于是造成资金短缺，导致打白条的现象。有的群众说：今年黑龙江省的金牌任务是“卖粮兴农”，而非科技兴农。

视察团认为，如不彻底解决卖粮难的问题，将严重影响黑龙江省的粮食生产，从而也将严重影响科技兴农战略的实施。因此建议将黑龙江农业的产、购、销作为一个系统工程深入研究，制订长远目标和规划，以彻底解决卖粮难的问题。

（二）调整不合实际的政策，并保持相对的稳定性。视察团在视察过程中了解到黑龙江省农业发展的政策中存在一些不合实际的因素。

一是生产和管理体制问题。农口的干部反映，管农业生产的不管生产资料供应，生产资料是由财贸部门负责，由于财贸部门对情况缺乏了解，往往同生产不能及时协调挂钩，不利于系列服务。农村深化改革主要从“统”的这方面加强。即加强集体经济的力量，注重产前、中、后的服务。但现行体制不能完全适应新趋势。建三江农管局的干部也反映农垦体制不合理。农场搞建设搞生产，还要办社会，政策性和社会性开支增多，占总支出24%，既增加了农场的负担，也不利于民主权力的实行。当地群众说，农场是“四不象”：“说它是政府，没有国徽，是企业，还要办社会，是事业要交税；是农民却有工会。”

二是粮食定购任务重。1985年国家实行粮食定购以来，黑龙江省的定购基数一直偏高。当时全国定购基数为790亿公斤，该省为64亿公斤，占8.1%，是最高的。现为45亿4千5百万公斤。近几年粮食产量约占全国的4.2%，定购任务却占9.1%。由于定购基数过高，自国家对各省实行收购包干以来，该省年年完不成国家合同定购任务。现已欠中央12.5亿公斤。

三是农垦贷款利率过高。农场定额流动资金自1983年改为银

行贷款后，月息由3.6厘上浮至现今的9.45厘。同时，对因自然灾害造成的亏损挂帐陈欠贷款视为挤占挪用贷款，实行加息，罚息，上浮利率。1989年垦区流动资金贷款利息高达2.7亿元。为支持农业企业发展，建议国家对此实行优惠政策。对流动资金借款实行差别利率，将月息恢复到3.6厘。此外对垦区所有企业的流动资金重新核定，缺额部分如数补齐，外占用贷款实行停息挂帐的优惠政策。

四是农民负担过重，包括生产资料在内的各种负担为人均127元。有一农户中有五个党员，被要求订阅五份《党的生活》。农民有顺口溜说：“各行各业讲效益，都在农民身上打主意；各行各业都想富，都在农民身上找出路。”

五是农口人员待遇偏低，影响了科技下乡和有关科技兴农措施的贯彻落实。能够下乡的农口干部待遇最差，奖金、补助什么也不发，使用的是破旧汽车。严重影响到有关人员的积极性。当地群众戏称：“远看象个要饭的，近看象个烧炭的，仔细一打听是农业科学院的。”

六是农业投入严重不足，影响科技兴农决策的实施。据反映，该省农田每亩施肥量是全国倒数第二。主要原因是国家配给的化肥基数低，其次是粮肥挂钩政策基本不按品种，而该省是麦豆产区，同种植玉米相比亩产低、得肥少。另外，农用柴油的计划内指标是1982年确定的，多年来一直没有根据农业开发建设和机械作业量增长的实际情况加以调整。仅佳木斯市计划供应柴油即比实际需要少8吨，缺口33%。物资供应跟不上来，将会使科技兴农的计划打折扣。而且，没有投入，而力图多产出，仅是利用科技手段耗竭地力而已。

视察团认为必须认真研究解决这些问题，一定要制定切实可行的政策，并保持政策的相对稳定性，以作为农业生产的可靠保证。

(三) 大力发展农村教育，培养农业科技人才。目前，黑龙

江省一些农场科技队伍很不稳定。一是人才外流情况严重。建三江垦区1984年到1988年五年间，流出农垦系统的各类技术人员就达1,248人，进入垦区的仅56人，进出比为1:22。二是技术人员素质低，学科单一。同样是建三江垦区，在各类专业技术职称人员中，大学本科毕业生仅270人，占2.4%，专科毕业生5,061人，占44.7%，国家每年分配来的本科生不足10人，而且还常常是“只见分配通知单，不见本人来报到”。这种状况对科技兴农极为不利，视察团认为解决这个问题宜就地采取措施。除提高人才的待遇外，要动员教育力量，增办职业技术学校，在普通中学设置农业课程，加强职工、农民的农技培训。

(四) 充分利用引进的许多先进设备和技术。如省农科院的人工气候室，利用率尚不高。此外，对新设备、新技术应组织有关科技人员进行分析、消化、吸收、创新。国力有限不能全靠进口，应着力于研创新产品。

关于视察甘肃省“三北”防护林 建设情况的报告

(1990年9月)

全国政协赴甘肃视察团

1990年9月5日至15日，以邓兆祥副主席为团长，林盛中常委、柴泽民委员为副团长的全国政协赴甘肃视察团一行54人，视察了甘肃省部分地区“三北”防护林建设情况。

视察团先后在兰州市视察了兰州市南北两山绿化造林情况，赴武威地区视察了甘肃省濒危野生动物繁育中心、武威市治沙站、沙漠公园、民勤县沙生植物园、省治沙研究所、石羊河林场西滩治沙实验中心，还到酒泉地区的敦煌市视察了阳关林场。视察途中，顺便了解了永登县、景泰县植树造林方面的情况，并视察了黄河上游的刘家峡水电站。视察团在陇期间，听取了省政府、省林业厅和武威地区、酒泉地区及其所属的民勤县、敦煌市等地“三北”防护林建设情况的汇报，同当地领导干部、技术人员、工人进行了两次座谈。

视察团受到甘肃省及有关地区的热情接待。省委书记李子奇、副书记卢克俭，省人大主任许飞青，省长贾志杰，省政协主席葛士英参加了欢迎视察团的座谈会，贾志杰省长向视察团作情况汇报。视察活动结束后，省委、省顾委、省人大、省政府、省政协的主要负责同志和有关部门负责人出席了座谈会，认真听取了委员们的意见和建议。

通过十天的视察，委员们了解到甘肃省各项事业取得的巨大成就。特别是甘肃人民种草种树的“绿色革命”和营造“三北”防护林、防风治沙的宏伟业绩，使大家尤感振奋。

甘肃省地处青藏、黄土、蒙古三大高原交汇地带，山地约占全省土地总面积的70%以上，沙漠戈壁约占26%。该省雨量稀少，历来是干旱多灾地区，也是我国少林省份之一。历史上多年的封建割据，战乱不止，对森林的乱砍滥伐，加之对自然资源掠夺式的开采，使甘肃成为大西北荒凉穷瘠之地，旧有“千里陇原一片赤地”之说。

解放四十年，甘肃人民艰苦奋斗、坚持造林，特别是1983年至1989年七年之间，全省造林面积达2191万亩，七年造林面积几乎等于过去三十三年造林面积的总和。全省大面积的荒山、沙漠得到了治理。在人工造林的同时，大力开展了封山（沙）育林（草），促使全省森林植被有了较快的恢复和发展，多年来被严重破坏了的生态环境得到了逐步恢复。

以种草种树、小流域综合治理和建设“三田”（即梯田、砂田、沟坝地）为主要内容的“绿色革命”，极大地促进了甘肃省农业生产的发展。现在，河西商品粮基地建设已初具规模，全省农业连续八年夺得大丰收。“政策好，天帮忙，人努力”，赢得了甘肃农村历史上从未有过的大好发展形势。

一、全民义务植树广泛开展。据统计，1982—1989年，甘肃省1900万人口中适龄公民参加义务植树人数共达9131万人次，共植树4.8亿株，人均5.2株，在较为困难的植树条件下，超过了全国人大规定的3—5株的标准。

党的十一届三中全会以来，甘肃省委、省政府十分重视发展林业、整治国土，采取了一系列措施，保证了全省林业的稳步发

展。一是健全了组织机构，省成立了林业厅、绿化委员会、“三北”局等，地、县、乡也相应成立了林业主管部门；二是初步形成了林业教育、科研、推广网络，全省从事林业科技人员达3500多人，省、地两级和重点县、市均设立了林科所、林业技术推广站、林木种子站、森林病虫害防治站、林业勘察设计院（队）等；三是各级领导带头，真抓实干。去年以来，省、地、县、乡四级领导835名，办起绿化点715个，面积共115万亩。今年完成造林36万亩，占全省造林面积的18%。省委书记李子奇、省长贾志杰、主管农口的副省长路明同志分别在自己的联系县建立了绿化点，亲自参加植树劳动。同时，还实行了各级领导造林绿化责任制，同上级领导层层签订造林绿化责任书。

兰州市南北两山的绿化给委员们留下了深刻印象。过去，这里是草木不生的荒山秃岭，整个兰州山黄、风黄、水黄。从五十年代起，兰州人民就背冰、挑水上山造林，但由于雨量太少，土地干旱，杯水车薪，成活率甚微。1983年，省里决定建立扬水站，把黄河水逐级引上山顶，并采取分片承包绿化的办法，动员各机关团体一起上，把18万亩荒山划给300多个单位承包造林。现在，300多个林场星罗棋布，已将前山部分10万亩荒山栽上了树，还兴建五个山上公园，30多个单位在山上建成了瓜果园林、游览景点和疗养及副食品基地。过去光秃秃的皋兰山，如今已有200多万株树，还兴建了亭台楼阁，整个兰州市也由此改变了模样，为全省造林绿化带了好头。

二、“三北”防护林工程发展顺利，初见成效。该省列入“三北”防护林建设的有12个地州市，69个县市区。1978年至1985年的一期工程中，共造林1216.7万亩，保存787.6万亩，占国家下达计划任务690万亩的114.1%。1986年至1995年的二期工程，国家下达造林任务2671万亩。其中人工造林1429万亩，飞播造林36万亩，封山（沙）育林（草）1206万亩，截止去年底，已完成人工造林面积811万亩，占规划数的56.7%；飞播造林13.2万亩，占

36.8%，封山（沙）育林（草）686.5万亩，占56.9%。从整个营林生产进展情况看，完成得比较好。

三、防沙、治沙成绩显著。在河西走廊，该省坚持北治风沙，南保祁连山水源，中建绿洲的林业工作方针。目前在河西1600公里长的风沙线上，已初步营造起防风固沙林带，保存面积达198.3万亩，控制流沙面积275.8万亩。与此同时，大力开展封沙育草，在风沙线上建立国营林场35个，治沙站5个，沙生植被管护站32处，使247.5万亩沙生植被得到封护和恢复，140个主要风沙口已有近百个得到治理，部分地区“沙逼人退”的现象得到较好的解决。

视察团赴武威地区，现场视察了当地人民防沙、治沙的情况。该区所属民勤县位于河西走廊东北部，东、西、北三面被腾格里和巴丹吉林两大沙漠包围，几乎成为沙漠中的孤岛。该县境内的石羊河林场，在当地人民配合下，经过三十多年坚持不懈地大搞造林治沙，在流动沙丘上共设置粘土沙障1.1万公里，营造固沙林9.5万亩，封沙育草17.3万亩。在民勤绿洲外长达408公里的风沙线上，形成了一条长92公里，宽2—6公里的乔、灌、草相结合的防风固沙林带，控制流沙面积达26.1万亩。这条绿色屏障，有效地控制了流沙严重入侵绿洲，保住了流沙沿线15个乡、65个村的15万亩农田。林场所在地，原是一望无际的沙漠，流沙现在虽仍以每年8—10米的速度南侵，但如果没有几十年的顽强拼斗，民勤县早已被流沙所淹没。而今，民勤县不仅仍屹立在大沙漠之中，而且粮食产量由过去的每亩125公斤提高到350公斤以上。看到河西人民改造山河的英雄业绩，委员们无不惊叹：“了不起！”

在位于敦煌城南七十公里的古阳关下，委员们视察了茫茫沙海、戈壁中的一块绿洲——阳关林场。这里地处库姆塔格大沙漠的前沿，风沙危害频繁，气候条件十分恶劣。建场时，林场职工自力更生，艰苦奋斗，挖沟筑坝，引水冲沙、平田整地，开发经营面积达二万余亩，其中用材林一万亩、防护林四万亩、经济林

1400亩。现有各种树木400多万株，全场林木资产480多万元，固定资产150多万元，相当于国家投资的四倍多。预计今年产木材150立方米，葡萄75万多斤，苹果、梨、杏12万多斤，各种饮料、葡萄酒、罐头500吨，总收入达70万元。见到这昔日的戈壁沙漠变成林木茂盛、水渠纵横、瓜果满园的沙漠绿洲，委员们十分欣喜，有的委员挥笔题词：“西北神仙境，沙漠甜蜜乡”。

二

通过视察，委员们看到了振奋人心的成就，也了解到一些令人担忧的问题，不少委员感到“喜中有忧”。针对问题，委员们提出了如下意见和建议：

一、面对生态环境继续恶化，河西地区要综合治理和综合开发。尽管“三北”防护林在一定程度上改善了生态环境，但从总体看，祁连山区和石羊河下游的生态环境仍在进一步恶化，水土流失严重，地下水量锐减，水质变坏，大片耕地沙化碱化。而河西地区又存在工业同农业争水、农业同牧业、林业的矛盾等等。因此，对河西地区的经济发展，要从战略的高度，加强宏观上的研究，进行科学的决策。应加强统一领导，由综合计划部门牵头，组织农、林、牧、水利、工矿、交通、科研等部门，在总结经验的基础上，全面规划，综合治理，综合开发。应把经济开发同生态建设紧密结合起来，把“三北”防护林建设、商品粮基地建设、“三西”建设以及水利、工矿等国家或地方的建设项目统筹安排。在共同的计划目标的指导下，充分调动各部门的积极性，密切配合，使全地区的资源得到合理的开发利用，生态环境得到切实的保护和治理。克服目前存在的各自为政、顾此失彼的现象。特别需要强调的是，河西地区十分干旱，水利不仅是农林业的命脉，也是工业生产和人民生存的依托。因此，在进行区域性发展规划时，应以水源的涵养和合理开发利用作为主线。应当看到，

河西地区的综合治理和综合开发，不仅影响到河西商品粮基地建设的前途、人民的生存，而且关系到新的亚欧大陆桥的开通，建议国务院和甘肃省党政领导部门给予高度重视，并尽快采取有力措施，加以统筹安排。

二、增加林业投资，减少林业税收，扶持林业发展，加快“三北”防护林建设。尽管河西人民作出很大努力，但目前的造林绿化进度还远远落后于土地沙化和水土流失的速度。河西地区风沙灾害严重，威胁着绿洲的存在。一是流沙前移。据了解，一般地区流沙每年向南移3—5米，其中武威、民勤等地有的地方达8—10米。解放以来，沙漠前缘的绿洲，因流沙埋压和风沙危害严重而弃耕的农田约190万亩，仅1985年一年，因流沙前移埋压的农田即达5万多亩。风沙线上尚有近700个村镇受到流沙埋压的威胁。虽然当地政府和人民一直在顽强治沙，但从总体看，治沙面积远远跟不上流沙埋压面积；二是风蚀沙打危害河西地区农田达600多万亩，造成大量经济损失；三是土地沙化，仅民勤县因严重沙化和地下水位下降，农田面积由解放初期的92万亩减少到现在的60万亩，还有500万亩草场严重沙化。为治沙，河西人民年复一年地用各种方法造林，但是，近年来林业投资却越来越少。如武威地区，一期工程按计划面积每亩平均由国家补助11元，而二期工程前5年就降低为8.9元；据酒泉地区统计，林业投资每年递减27%。群众造林投资也在减少，由1986年前的全面补助改为部分补助，群众育苗从1986年开始全部取消补助。同时，林业税收却不断增加。

“三北”防护林工程最大的作用是生态效益和社会长远效益，而造林必不可少的兴修水利设施的资金却愈显窘困。林业投资减少，仅靠地方“以林养林”发展过慢，光靠“谁栽谁有”，在以生态效益为主的状况下，难以提高造林者的积极性。吁请国家有关部门逐年增加对“三北”地区水利和林业的投入，适当减少林业税收。同时，在资金方面应大力扶持林业科研事业。

三、解决河西地区农林业问题的一个根本出路在于从外流域调水。河西地区由于祁连山水源逐年减少，河水径流量由五十年代的12.2亿立方米减为9.35亿立方米。尤其是武威地区民勤县，由于上游来水量锐减（由解放初期的5.9亿立方米减到现在的2亿立方米），不得不大量超采地下水（每年超采1亿立方米以上），来维持农业生产和城乡生活。结果地下水位持续下降，水质越来越坏。由于缺少水源，几十年艰苦奋斗栽下的杨林、沙枣和天然植被大面积死亡。由于水质恶化，还严重影响了人畜饮水。民勤县绝大部分机井地下水矿化度呈上升趋势，现全县有12个乡镇的536个村、7万多人、12万头牲畜饮水存在严重困难。更为担忧的是，水质恶化的范围正在由北向南迅速蔓延，危及河西更广阔地区。同时，耕地盐碱化日趋严重，全县盐碱化耕地已由八十年代的19万亩上升到30万亩。

在地上、地下水都极端缺乏的情况下，不得不呼吁向武威、民勤地区绿洲进行外流域调水。据了解，当地有关部门勘察和设计的将青海省境内的大通河水引入民勤的方案投资少、施工较简单，国务院也初步同意了此方案。望国家有关部门尽快决策实施。

四、甘肃省林业发展需注意的几个问题：

1. 切实保护好祁连山水源涵养林。祁连山位于青藏高原的北部边缘，南接青海，北临古丝绸之路——河西走廊。祁连山林区是重要的水源涵养林区，它的兴衰关系到河西300万人民和甘肃全省整个商品粮基地的存亡。当地群众谚语说：“祁连山上一棵树下一眼泉”，“山上一片林，山下数眼泉，砍了山上乔（木）和灌（木），早了山下米粮川”。但是，祁连山区由于人口剧增（解放初期16万，现在近40万人），毁林、毁草扩垦耕地以及在乔木林缘、林中空地开荒种地的现象在不断扩大。加上樵采、烧山灰和林内放牧的践踏啃食，致使灌木林也遭到严重破坏。有人指出，河西地区有四个推进，即沙漠向农区推进，农区向牧区推进（指垦种

草场),牧区向林区推进(指放牧毁林),雪线向山峰推进(指随着森林被破坏而雪线上移,每年2—6.5米或更多);因而导致五个减少,即:森林面积减少,降水量减少,冰川储水量减少,河流径流量减少,地下水减少。为此建议省政府坚决认真地贯彻早在1980年就转发的省林业局关于加强保护和发展祁连山水源林报告的通知精神,贯彻“以管护为主,积极造林,封山育林,不断扩大森林资源,提高水源涵养能力”的指导思想。同时,认真处理好林农、林牧矛盾,采取有力措施,坚决制止乱垦乱牧、乱砍滥伐,对违反规定的单位和个人要严肃处理,必要时追究经济或法律责任。

2. 依靠科学技术,提高造林质量。据了解,甘肃省建国以来造林达四千多万亩,实际保存才一千多万亩,只占30%。这种“造林不见林”的状况极大地浪费了人力和财力。增加了林业成本。建议进一步开展抗旱造林的试验推广工作。据了解,甘肃省林业技术推广总站,五年来在兰州北山上进行了抗旱造林试验,选用柠条、红柳、侧柏等耐旱树种和桃、枣、红果等果树。在植树坑内覆盖薄膜或喷沥青乳剂,不用提水灌溉,造林成活率在80%以上,果树已开始挂果,而每亩造林投资仅为提水灌溉的十分之一左右。

3. “以林养林”,多种经营。营造“三北”防护林固然是以生态效益为主,但也要尽可能发挥经济效益,以提高群众造林的积极性,缓解造林资金短缺的矛盾。造林要注意调整林种、树种结构,并实行以林为主,多种经营,长短结合,以短养长。要根据市场需要,规模适度地营造经济林,发展当地林业名优特产,同时开展林果产品的加工利用。

4. 加强森林病虫害的防治工作。我国森林有三大灾害,即山林火灾、乱砍滥伐与林木病虫害。前两者由于采取了措施已大大减少,而林木病虫害这种“无烟的火灾”仍在继续扩大,日益严重。据了解,甘肃省去年全省发生森林病虫害面积773万亩,今年将有增无减。营造“三北”防护林的69个县,普遍发生了森林病

虫害。特别是37个县发生的黄斑星天牛虫害，是毁灭性的杨树蛀干害虫，为害面积已达70万亩，现已传播到河西的武威市，如不采取果断措施，将对河西五地市商品粮基地的农田防护林造成严重威胁，加强防治工作已刻不容缓。建议：①，因地制宜实行多林种、多树种造林，坚决不造大面积纯林，避免由于林种单一造成病虫害大面积蔓延。同时，要选用良种壮苗，加强培育管理；②，严格执行林业种苗和木材调运的检疫制度，防止病虫害传播，并加强病虫害预测预报工作，及时防治；③，各级领导对此应高度重视，加强防治森林病虫害的宣传，健全组织机构，增加必要的防治设备和经费。

5. 加强林业科研，推广成功经验。

甘肃省在造林绿化、营造“三北”防护林、防沙治沙等方面已取得了一些成功的经验，这些经多年实践得来的宝贵经验应认真研究整理，大力推广。如速生丰产林营造技术、治沙造林综合技术、经济林栽培技术，以及防沙治沙中工程措施与生物措施相结合、治理沙丘与丘间低地相结合、树种以灌草为主，乔、灌、草相结合等经验，要大力向全省适宜地区推广，起到示范作用，以加快造林速度，提高造林质量，巩固治沙效果。

除技术方面的经验外，在有关造林、治沙工作中摸索出的领导经验、管理经验等也应大力宣传和推广。

五、委员们提出的其它方面建议

1. 要下决心改变或调整经济建设上对沿海的倾斜政策，缓和或制止内地和沿海差距的进一步拉大。低价调拨内地资源形成的不平等交换，从长远看是不利于全国经济发展和合理布局的。应当在经济建设和生产布局上大力加强对甘肃这类地区保护生态和发展生产的扶持和帮助。

2. 要进一步控制人口增长。河西地区生态环境的破坏，归根到底是多年来人口增加过快的恶果，建议甘肃省进一步抓紧计划生育，控制人口的增长。

3. 要注意地方病的防治。由于水质恶化，一些地区近年来发现克山病和大骨节病等地方病发病有所升高，事关人民健康和社会安定。建议有关部门予以高度重视，加强调研和防治工作，医务部门要同防疫部门配合，深入乡村，为群众排忧解难。

4. 进一步发展交通，开发旅游业。甘肃省历史悠久，地域辽阔，古“丝绸之路”经甘肃境内约1600多公里，现在又是亚欧大陆桥的必经之路，具有得天独厚的自然旅游资源和人文旅游资源。要进一步开发旅游事业，除现有旅游景点外，还应开发河西走廊的武威、张掖、酒泉等旅游点，增加旅游项目，建设旅游设施，整理旅游文物，出版宣传书刊，吸引更多国内外游人。旅游胜地敦煌需进一步发展，关键是发展交通、增加至敦煌的航班和铁路车次，切实解决游人“进来难，出去也难”的紧张状况，并加强公路交通的管理，切实保障行车安全。

关于视察江苏省乡镇企业情况的报告

(1990年10月)

全国政协赴江苏视察团

1990年10月8日至19日，以周绍铮常委为团长，杨拯民、李定、方荣欣常委为副团长的全国政协江苏视察团一行55人，赴南京、扬州、无锡、苏州等地，就乡镇企业的现状、发展和存在的问题进行了为期12天的视察。视察团受到省、市领导的热情接待，听取了比较全面和详尽的介绍。视察团共视察了12个乡镇企业，在扬州和苏州两市还分组召开了8次有乡镇企业领导、技术人员、职工参加的座谈会。视察结束后，省委书记沈达人、省长陈焕友、省政协副主席罗运来等同志专门听取了视察团委员们的意见和建议。委员们普遍反映，这次视察增加了对乡镇企业的感性认识，看到了中国农村社会主义建设的美好前景。委员们尤其对这些地区以发展乡镇集体企业为主的方向表示满意，为农村呈现的新面貌感到兴奋。认为乡镇企业是我国农村经济发展的必然产物，体现了我国社会主义现阶段农村经济发展的客观规律，其作用不可低估。

(一) 乡镇企业已成为江苏农村经济的主要支柱，工业生产的“半壁江山”，国民经济的重要组成部分。

江苏的村镇企业有三个特点：一是集体企业（主要是乡、村

两级)为主,二是加工业为主,三是中小型为主。这些特点的形成和发展,有其地理历史原因,也经历了曲折的道路。江苏沿长江两岸和苏南地区农村,地少人多,临近沪宁沿线工业城市,水陆交通方便,历史上有商品生产传统。在大办工业的热潮中,就较普遍地开始形成了社办、队办企业为主体的农村集体工业,主要经营与农业生产有关的农机具修理、制造和砖瓦建筑材料等,以后虽几经曲折沉浮,还是为发展乡镇企业奠定了一定基础。党的十一届三中全会以来,全省乡镇企业在社办、队办企业基础上蓬勃发展,特别是1983年以后,江苏省乡镇企业推广了“一包三改”经验(即:实行承包经营责任制,改干部委任制为聘用制,改职工录用制为合同制,改固定工资制为浮动工资制),加强与科研单位、大专院校、城市工业的经济技术的横向联合,有计划地对企业进行技术改造,以多种方式培训人才,致力于改善企业管理,使全省乡镇企业的发展达到一个新的水平,拥有相当可观的生产能力。现在全省乡村两级工业企业的固定资产(原值)已达259亿元,相当于1982年全省工业企业的水平,占现在全省工业企业固定资产的30%。1989年全省乡镇企业总产值1133亿元,约占全省工业总产值的一半。其中,扬州市乡镇企业总产值109亿元,占全市工业总产值的45.7%;无锡市乡村两级工业产值达219.87亿元,占全市工业总产值的65.52%;苏州市乡镇企业实现产值245.6亿元,占全市工业总产值的61%。

(二) 乡镇企业已成为江苏省财政收入的主要来源,出口创汇的生力军。

据统计:十年来全省乡村两级工业企业累计纳税154.29亿元。其中,1989年纳税31.5亿元,占全省财政收入的25.4%。无锡市乡镇工业去年上缴国家税金6.68亿元,占全市财政收入的32.18%(苏州市乡镇企业去年上缴税金8.16亿元,占全市财政收入的39%)。

在出口创汇方面,1989年,全省生产出口创汇产品的乡镇企

业达3828家，出口总额78.7亿元，其中直接出口59亿元，约占全省外贸收购额的35%。出口商品销售额占乡村两级工业产品销售额的10.05%，高于全省比例。乡镇企业中的“三资”企业发展迅速，累计达240家，占全省“三资”企业总数的38%。乡镇企业到国外办厂和输出技术也开始起步，苏州市在海外的五家企业中，就有两家是由乡镇企业创办的。外向型经济的发展对乡镇企业拓宽视野、提高管理水平和技术水平都起了很好的作用。

(三) 江苏乡镇企业的发展，不仅解决了农村剩余劳动力的问题，而且培养出一大批熟练技术工人和精明干练的企业管理人员，提高了农村劳动力的文化技术素质。

到1989年年底，江苏乡镇企业职工总数达919万人，占农村劳动力的三分之一。这部分农民通过生产实践和文化、技术的学习，受到现代工业文明的熏陶，思想观念、生活方式和精神面貌都发生了根本性的变化，正在成为建设社会主义现代化新农村的新型劳动者，其中还锻炼成长一批具有企业管理经验，精明干练的管理人员。这种“进厂不进城，离土不离乡”的农村劳动力的就业安排，对缩小城乡差别、工农差别和合理规划社会主义城乡建设起到积极的作用。

(四) 江苏乡镇企业的发展已成为农村两个文明建设的重要支柱，是巩固发展农村社会主义阵地、引导农民走共同富裕道路和保持社会稳定的重要依托。

乡镇企业孕育于农业，发展壮大后，又“反哺”农业，担起了装备农业、改造农业和解决农村现代化建设资金积累严重不足的历史使命。他们的口号是“致富农民，武装农业，建设农村，服务城市，促进开放，贡献国家”。过去十年，江苏乡村两级集体企业支付务工人员工资351亿元；全省乡村工业用于“以工补农”、“以工建农”的资金35亿元；用于发展农村各项社会事业的资金70多亿元；用于小城镇的公共设施和公用设施建设的费用达72亿元。现在凡是农村的农田建设、文化教育、科学卫生、公路建设、

社会治安、计划生育、征兵安置、民政优抚、农民住房以及其它社会公共事业，无不以乡镇企业经济为依托。据苏州市的调查，仅1985—1986两年中，该市乡镇工业用于支援农业和农村建设的资金达2.6亿元，相当同期国家投入的12倍。又如苏州市吴县木渎镇新华村，去年全村工业产值达3970万元，是1980年的495倍。十年来，新华村用于农业生产的投资达48.9万元；用于筑路、架桥、装路灯和电话线、广播线等基本建设投资58.9万元；用于合作医疗、养老、计划生育、托儿等集体福利事业投资93.1万元。无锡县洛社镇近几年来镇村两级工业企业用于建农补农的资金，每年超过400万元。事实证明：乡镇工业的发展，壮大了集体经济，富裕了农民，促进了农村各项事业的发展。由于有了乡村工业的支援，江苏省农业生产在人口逐年增加、耕地减少的情况下，仍能稳定在人均千斤粮的较高水平。

二

江苏乡镇企业经过近十年的发展，取得了令人瞩目的成绩，同时也积累了不少问题。

1. 有些行业、企业、产品的发展中带有盲目性，结构和布局不够合理，导致低水平重复建设。如近几年全省上了300多条乳胶生产线，能正常生产的只有几条线。棉、毛纺上的数量过多，与原料供应也不适应。

2. 相当一部分乡镇企业职工素质较低，设备陈旧，技术和管理力量薄弱，产品质量较差，能源、原材料消耗高，有的环境污染较严重，有的企业经营作风不够端正等。

3. 乡镇企业普遍存在消费基金过大的情况，扩大再生产和进行技术改造的资金明显短缺。

乡镇企业当前的具体困难，主要有三条：一是尽管目前市场略有松动，部分商品销售开始转旺，但结构性疲软没有根本改变，

产品积压严重,销售形势总体上讲仍十分严峻。今年1—8月全省乡村工业生产总量虽比去年同期增长8.9%,而产成品积压却比去年同期增长22.32%。二是资金严重沉淀,企业间互相拖欠严重,“三角债”难以解脱。在江苏是大企业欠小企业,城市企业欠农村企业,国营企业欠乡镇企业。尽管如此,乡镇企业也不敢找国营大企业要债,怕翻了脸,断了关系。三是经济严重滑坡,至今没有得到有效控制。今年1—8月份利润总额8.48亿元,比去年同期下降42.38%。

针对上述问题,江苏省认真贯彻党的十三届三中全会关于“治理整顿、深化改革”的方针,引导乡镇企业转变指导思想,积极进行调整。他们首先初步进行适应性调整,控制过快的增长速度,关停并转了一些不适应发展需要的企业。在企业数和职工数均减少的情况下,企业产值仍保持增长;其次,控制过大的投资规模,在建设项目、投资总额、银行贷款和新增固定资产方面都有较大幅度下降;第三,增加公共积累,控制过快的消费基金增长,企业的积累开始上升。由于采取了以上措施和企业自身努力,乡镇企业整体素质有所提高,出现了一批年产值在500万元以上的骨干企业,这些企业1989年产值合计达400多亿元,占全省乡村企业总产值的40.67%;企业本身狠抓产品质量和节能,重视技术进步和科学管理,创出了一批省优、部优、市优产品,其中8家企业晋升为国家二级企业。

三

总结对扬州、无锡、苏州三市乡镇企业十天的实地视察,委员们认识到这一地区乡镇企业的发展,有其地理与历史的有利条件,全国类似地区不多。但江苏省坚持从实际出发的指导方针、发展以乡镇集体企业为主的方向和一系列具体措施,确有可借鉴之处。委员们认为乡镇企业的存在和发展,不单是农村经济问

题,而是社会政治问题,是建设具有中国特色的社会主义新农村的一个重要问题。委员们也认为乡镇企业毕竟是一个新生事物,必然会有许多不完善之处,问题在于如何正确对待和解决。委员们建议:国家应进一步重视对乡镇企业的宏观管理,积极扶持、正确引导,在治理整顿过程中使乡镇企业得以更健康地发展。具体意见是:

1. 对乡镇企业在认识上应有全面确切的估计和评价。要充分肯定乡镇企业在社会主义建设特别是农村社会主义建设中的重要地位和作用。对存在的问题要作具体的实事求是的分析,指明解决问题的方向和做法,切不可偏概全。国家在考虑经济发展规划时,要包括乡镇企业这个重要组成部分,并在宏观管理上采取切实措施。在社会舆论的导向上要全面、客观公正,不要时褒时贬、忽冷忽热,以体现政策的连续性和稳定性。

2. 国家要进一步加强乡镇企业的宏观管理。国家对乡镇企业要有宏观控制,首先对乡镇企业发展战略,国家应有一个统一的、较长远的规划;其次,要采取有力措施,为乡镇企业提供技术、商品信息等服务,帮助乡镇企业克服生产的盲目性;第三,指导乡镇企业进行产业结构调整,对不同地区、不同行业、不同困难的乡镇企业国家要加强分类指导。切实贯彻“调整、整顿、改造、提高”的方针。对有些生产规模大、技术水平高、产品档次高、上缴利税和出口创汇多、符合国家产业政策的骨干乡镇企业,国家应在政策上给予扶持优待,能源、原材料供应尽可能给予适当保证。对有困难的乡镇企业,在调查研究基础上分别不同情况采取关、停、并、转,全面提高企业素质,支持它们逐步向专业化方向发展。对乡镇企业的政策实施要统一稳定,防止政出多门,口径不一,作法各异。

3. 理顺管理体制。乡镇企业发展到今天,已具有农村经济和工业生产经营与管理的二重属性,横跨第二、三产业,工业生产门类齐全,其工业产值1989年达6145.7亿元,占全国工业产值的

28.1%，这样一个举足轻重的经济成份，尽管农业部乡镇企业司做了大量工作，但实际上是力不从心，很难适应。建议国务院尽快研究理顺管理体制，以加强对乡镇企业的工作。

4. 考虑到乡镇企业在国民经济中的重要地位和作用，建议全国人大和国务院，在适当时机，制定有关乡镇企业的法规，明确规定乡镇企业在国家政治和经济生活中的权利和义务，使乡镇企业在发展中有法可依，既受法律约束，又得到法律保护，以保证政策的稳定性与连续性。

目前在治理整顿过程中，江苏省绝大部分乡镇企业，暴露出长期积累的一些问题，处于不同程度的困难境地。委员们也向省、市领导作了如下建议：要继续认真贯彻中央“调整、整顿、改造、提高”的方针，采取切实措施，抓住治理整顿时机，主动进行产业结构、产品结构和内部组织的调整；要在培养人才上下大功夫，提高企业管理水平，不断提高企业人员的素质；充分注意科技和商品信息，努力吸收新技术，狠抓产品质量，以质量求生存；提倡勤俭办企业的精神，合理分配，降低成本，提高企业积累，保持廉价劳动力的优势，发展劳动密集型企业，逐步向专业化方向发展；坚持文明生产，端正企业经营作风，不要以污染环境换取眼前经济效益，十分注意节约使用土地等等。

由于这次视察时间短、地区小、条件和类型基本相同，问题接触不深，局限性大，上述看法不能反映乡镇企业的全貌。因此，建议国家体改委对农村十年改革，特别是乡镇企业的高速发展，做一次全面调查和总结，以进一步明确它在社会主义建设中的地位 and 今后发展的方向。

关于视察陕西省 国营大中型企业情况的报告(摘要)

(1991年7月)

全国政协赴陕西视察团

如何搞活国营大中型企业，已经成为一个举国关注的重要课题。带着这个问题，以杨拯民常委为团长、王涛江委员为副团长的全国政协视察团一行17位委员，于1991年6月21日至30日在陕西就搞活国营大中型企业情况进行了为期10天的视察。委员们边看、边听、边议，大体形成了以下一些共同的想法：

一、大中型企业处境堪忧

通过对陕西9个大中型企业的实地视察，委员们感到：党中央、国务院以及陕西省的领导同志对大中型企业目前的状况是了解的，也是重视的；活跃在大中型企业舞台上的一大批领导干部年轻、有知识、有头脑、有干劲；生产第一线的广大工人、技术人员任劳任怨、勤劳奉献；大部分企业在当前原材料涨价、设备老化、市场疲软、各方面条件较差的情况下产值和销售收入继续增长。这些，是值得欣慰和钦佩的。同时，委员们对陕西大中型企业目前的处境也表示深深的忧虑。

忧虑之一：作为“第一生产力”的科技水平严重低下。大中

型企业普遍面临设备老化、技术陈旧、产品落后、改造资金不足等实际困难。尤其陕西的大中型企业，大多是根据国家“一五”、“二五”和“三线建设”时期国家战略布局的需要建设起来的，全省334个大中型企业中，七十年代以前的有313个，占93.7%。这些企业的设备“四世同堂”(三、四、五、六十年代)，严重老化。产品也是几十年一贯制。在它们的鼎盛时期，利润全部上交国库，很少进行技术改造。现在迫切需要国家投资进行改造。

忧虑之二：经济效益滑坡的局面很难控制。陕西大中型企业中加工工业比重较大，近些年原材料价格一涨再涨，已超出企业承受能力。1990年，陕西大中型企业总产值比上年增长3.8%，产品销售收入增长9.6%，而实现利润却下降了51.2%。今年第一季度，总产值比去年同期增长12.7%，产品销售收入增长26.8%，而实现利润却由去年同期盈利4000多万元变为亏损近3000万元，利税总额下降11.3%。形势十分严峻。

忧虑之三：大中型企业税赋太重。据反映，国家对大中型企业征收的税种多达30多种，企业每年上交财政占全部收入的82%—88%，近乎“竭泽而渔”，非常不利于企业自我发展。而且这种税赋政策把大中型企业置于一种不平等的竞争环境。大中型企业上交所得税和利费占利润的比重为50%左右，而集体小型工业为43%，乡镇企业为34.1%，其他经济类型工业为16.1%。合资企业还享有“免二减三”的优惠待遇。在这种条件下竞争，国营大中型企业无疑要吃败仗。

忧虑之四：企业流动资金普遍短缺。1990年，陕西大中型企业产成品占用资金达35.66亿元，占定额流动资金的30.5%，比经济过热的1988年还上升10.5个百分点。“三角债”前清后欠，企业欠银行的要付很高的利息，商业欠企业的不仅无分文利息，而且出现债权人向负债者求情送礼的怪现象。有些单位吃到甜头，喊“三角债万岁”！“向三角债要效益”！企业则叫苦不迭。超分配甚至吃固定资产的现象屡见不鲜。企业净产值的分配，1990年的情况

是：国家所得占41.8%，个人所得占48.2%，企业所得仅占10%；劳动生产率只增长0.6%，而工资总额却比上年增长15.8%。如此下去，将会坐吃山空。

忧虑之五：军工企业（略）。

二、困扰大中型企业的原因

困扰大中型企业的原因是多方面的，既有陕西特殊条件的制约，又有全国共同性的问题，既有宏观的、企业外部环境的原因，又有微观的、企业内部管理的原因。具体地说：

第一，我国工业现行体制的弊端，是困扰大中型企业的带根本性的、深层次的原因。我国经济正处于新旧两种体制并存转换的过渡时期，传统的产品经济模式被打破，新的有计划的商品经济还很不完善，经济体制的改革远远没有跟上客观发展的需要，形成一种管又管不了，放又放不开的局面。

第二，政策、法律不配套、不具体、不完善，缺乏可操作性、严肃性和权威性。作为企业根本大法的《企业法》，有的企业认为这是一个失败的法，因为他们只有尽义务的责任，却无法享受应有的权利。有些政策相互“顶牛”，如国务院近年来颁布的有关搞活大中型企业的文件很多，有些政策就和《企业法》相互矛盾。国务院《关于进一步增强国营大中型企业活力的通知》提出11条措施，只有3条能勉强到位。国务院有些规定，有关部委也可顶住不执行。

第三，企业所有权和经营权没有很好地分离。企业无稳定的财产所有者，企业留利中形成的资产归属也不明确，加上承包期限短，很容易出现短期行为。承包基数缺乏科学依据，同一行业，同一区域内企业间，承包基数差别很大，存在“鞭打快牛”的现象。包方和发包方的责任和义务不明确，尤其发包方只包不保，以包代管，严重影响企业的积极性。

第四，市场发育不健全。计划经济和商品经济没有找到最佳的结合点。流通渠道混乱，价格严重扭曲。大中型企业的产品多为关系到国计民生的重要物资，国家直接干预较多，在双轨制的条件下，价格往往偏低，紧俏的商品，上级主管部门控制很严，企业很少自销权；销售疲软的商品，则全推给企业“消化”，而且价格统得过死。小型企业、乡镇企业和“三资”企业则享有各种优惠政策，而且有一套大中型企业难以效仿的商品推销办法，对国营大中型企业和关系国计民生的民族工业冲击很大。

第五，行政干预过多，企业负担太重。主管部门和计划、财税、劳动、外贸等部门都向企业直接发号施令，使企业无所适从。乱收费、乱罚款、乱集资屡禁不止，使企业难以招架。检查评比太多，有的企业反映，一个月之内，省部级的检查评比团就有7个，小的不计其数。企业要办社会，职工住房、医疗、学校、托幼、商店应有尽有。尽管这样，有的企业仍然有上千名待业人员难以安置，整个西安的待业人员更是数以十万计，造成不安定因素，不少厂矿企业甚至机关单位不得不抽调三分之一的干部职工轮流值班保卫安全。企业还要办政府，政府有某一个部门，企业就要有一个相应的机构，而且硬性规定了编制比例，少一个也不给你升级评比。甚至有的企业公安、监察、司法、武装、计生、环保等部门都样样俱全，有一个18000人的企业，保卫人员就达700多人。有的厂长反映，他有三分之一的精力抓生产经营就不错了。沉重的额外负担压得企业喘不过气来。

第六，企业内部关系还没理顺。有的企业以厂长为中心，以书记为核心，以工会主席为重心，“三心”并存，造成内耗。企业内部分配的平均主义、“大锅饭”重新抬头。思想工作收效甚微，缺乏凝聚力。机构臃肿，管理人员庞杂，第一线工人的比例下降到三分之一甚至五分之一左右，加上没有“支柱”产品，开工严重不足，挫伤了工人的积极性。知识分子待遇低，尤其军工企业，汇集了一大批高级专门人才，不能充分发挥所长。有些企

业的技术骨干纷纷流往“三资”企业和沿海开放城市。

第七，有些部门的干部作风恶劣，也直接影响企业的活力。一些企业反映，国内本来已经能够生产的进口替代产品，一些单位就是不买，而要去买进口货，很重要的一个因素就是买进口货可以去洽谈、看样、订货、成交、验收，出国4—5次，捞个人实惠。不少企业反映，到上级部门办事很难，总经理要亲自围着这些部门的办事员转，请客送礼，好话说尽，才能把盖不完的章盖完。

三、几点意见和建议

委员们认为，目前大中型企业存在的困难和问题，是长期积累下来的，也是深化改革中必须加以解决的，党中央和国务院对此采取了不少措施，问题在于如何使之付诸实施和更加完善。委员们建议：

(一) 进一步提高对搞活大中型企业的认识。大中型企业是社会主义现代化建设的重要支柱，又是国家财政收入的主要来源。大中型企业是否搞得活，不仅直接关系到我国第二步战略目标的实现，而且关系到我国社会主义制度的兴衰存亡。对此，党中央、国务院和各级领导干部首先要有一种危机感、紧迫感 and 时代责任感。

(二) 各项政策法规要尽快到位，为企业创造一个良好的外部环境。对企业各类名目繁多的、不解决实际问题的评比检查应尽量减少，对贯彻落实党中央和国务院有关搞活大中型企业的各项政策的情况倒是急需组织力量认真检查一下，采取措施，逐条落实。特别是《企业法》和国务院《关于进一步增强国营大中型企业活力的通知》，要尽快到位，保证企业应有的自主权。对那些政出多门，不衔接、不配套、没法操作的政策尽快加以统一、完善。还要继续研究制定有利于发展大中型企业的倾斜政策。

(三) 进一步完善承包制。要逐步建立健全一种既能激励全体干部、职工的积极性和创造性，又能约束企业必须在国家的宏观调控以及政策、法令的范围内健康发展的承包机制。承包要着眼于企业的长期发展和后劲。目前3至5年的承包期限太短，建议延长为10至15年。技术改造也应作为企业承包的重要内容。“蓄水养鱼”才能使企业把“蛋糕”做大。在目前国家不能拿出很多钱投入企业的情况下，给企业以灵活的政策，让企业走上自负盈亏、自我改造、自我发展、自我约束的良性循环轨道。

(四) 调整产业结构，狠抓科技进步。拿陕西的情况来说，加工工业较多，基础工业相对薄弱，这样，受原材料、能源、交通的制约就比较大。现在，陕西计划利用煤的优势和新发现的陕甘宁盆地天然气资源，加快能源、交通、原材料工业的发展步伐，这个思路是对的。希望国务院在慎重论证的基础上积极予以支持。此外，陕西的高校和科研院所在全国名列第二，科研队伍力量雄厚，要利用这一优势，狠抓技术改造，多创名、优、新的“支柱”产品。希望国务院能考虑陕西工业的实际情况，在项目改造和资金投放上予以适当照顾。

(五) “保军转民”问题要提到战略高度来认识。应该从“海湾战争”中吸取经验教训，进一步加以研究。“保军”不是原封不动地保留现有的处于六、七十年代水平的落后生产线，而是必须对现有军品生产线，进行一次认真的清理，该淘汰的坚决淘汰，该合并的合并，该保留的生产线也要着眼于未来战争的需要，逐步进行技术改造。确保一支高水平的科技队伍和工人队伍。一旦需要，必须能提供第一流的军品物资。军工企业的转民，与保军直接相关，需要统筹规划，充分利用军工企业现有设备和科研队伍的优势，优先上一些易于平战结合的新项目，并优先提供转民的启动资金，以提高军工企业自身的造血功能，达到保军的目的。同时，军工企业长期以来沿用的“供给制”必须改为经济核算制，以增强企业的内在动力。在这一转换过程中，要实事求是地

考虑军工生产的特殊性，给予必要的优惠政策。

(六) 保护民族工业，让更多的中国产品走向世界。关系国计民生的重要产品，必须立足于自力更生。引进必要的先进技术和设备，必须着眼于吸收、消化、提高。其他耐用消费品、汽车、飞机、成套设备等，凡是国内能生产替代产品的，原则上不能再进口（利用提高关税限制进口的办法弊多利少，不宜提倡）。这样不仅有利于节省外汇，而且有利于国有产品在使用中提高质量，更新品种，打入国际市场。

(七) 充分调动人的积极性，挖掘企业内部潜力。应大胆选拔那些政治素质好，既有专业知识，又有管理能力，既善于经营，又有开拓精神的同志充实企业干部队伍。尽可能提高科技人员的待遇，为他们创造一个宽松的环境。在加强职工思想政治教育的同时，抓好全员技术培训。理顺党、政、工等各种关系，强化企业内部管理。人活才能真正把企业搞活。

关于视察山西省小流域治理情况的报告

(1991年9月)

全国政协赴山西视察团

1991年9月4日至13日,以赵海峰常委为团长,王秉祥、冯梯云常委为副团长的全国政协赴山西视察团一行22人,就山西吕梁地区小流域治理的情况进行了视察。视察团先后视察了省水保所,交城县林科所、魏家沟小流域治理点,离石县王家沟小流域治理点、柳林县北山万亩治理片、户掌垣和龙花垣综合治理点、杜峪果园联合体、锄沟村种植业规模经营,中阳县洪水沟流域治理、军山万亩林片、沙壩村股份制开发小流域,方山县圪叉咀综合治理等,以及部分家庭承包户治理小流域的情况。视察团还与省、地、县、乡的领导同志和水保科技人员等进行了座谈。委员们充分肯定了山西省小流域治理的成绩,并就进一步完善这一工作以及加强黄河中游地区的水保工作提出了一些建议。

—

山西省地处黄土高原东部,是全国水土流失严重的地区之一。全省水土流失面积达10.8万平方公里,占土地总面积的70%。全省111个农业县(市、区),几乎县县都有水土流失,其中50个贫困县和财政补贴县,大都在水土流失严重地区。全省每年流入黄河、海河的泥沙达到4.56亿吨,其中80%流入黄河,占黄河泥沙总量

的23%，严重的水土流失使山西省生态环境恶劣，不仅长期拖住山西省摆脱贫困落后面貌的后腿，而且对黄河、海河中下游其他省市的生态环境和经济发展造成巨大威胁。

长期以来，山西省坚持把治理严重水土流失作为战略任务提到各级党委、政府的重要议事日程。党的十一届三中全会以来，进一步把水土保持工作作为山区脱贫致富的根本出路和根本措施来抓。经过几十年特别是近十年来的实践和探索，他们已经有了一整套比较有效的治理水土流失的基本做法。从视察看，他们的做法有如下一些特点：

1. 坚持治山治水与治穷致富相结合，以经济效益为中心，寓生态效益、社会效益于经济效益之中；近期、中期、远期效益统筹兼顾。发动千家万户，治理千山万壑。

2. 以基本农田建设为中心，山水田林路、垣岭坡沟川综合治理，工程措施、耕作措施、生物措施齐用，向发展现代生态农业的方向努力。

3. 以提高粮食生产水平为突破口，实现农、林、牧、副、渔全面发展，变单纯治理为治理开发，从解决温饱逐步走向依托小流域发展商品生产。

4. 以小流域为治理单元，建立和完善独户、联户、专业队与个人相结合、集体治理与分户管护相结合等家庭承包治理责任制，以及专业队常年治理、用劳动积累工制度组织群众大面积治理、组建股份公司治理开发等多种形式的责任制。鼓励科技人员提供有偿服务和干部停职留薪回乡承包。

5. 实行国家资金启动和承包者自身滚动相结合，无偿资助与有偿投资相结合，国家、社会、集体、个人一齐上的多元化投入机制。

由于领导重视，政策得当，措施得力，山西省以小流域治理起步的水土保持工作，进展迅速，收效显著。自开展户包治理以来的十年，年平均治理速度为2.5%，较前30年加快了1.3倍。至

1990年底，已初步治理的水土流失面积占全省水土流失面积的25%，其中户包治理面积占初步治理面积的48%。以小流域为单元开始的治理，已发展到按大流域统一规划，大面积集中治理。全省万亩以上的基本治理片已有239个。全省在水土流失特别严重的地区已形成五个重点战区，其中永定河上游四县（区）和三川河流域四县，已是国家确定的重点治理示范片。在初步治理地区，省地县安排的472条重点小流域，治理度达到48%，其中三川河流域内已验收的11条小流域，治理度都超过70%，王家沟流域治理度达77.3%，全省流入黄河、海河的泥沙总量明显减少。八十年代年平均输沙量，比五十年代、六十年代、七十年代的年平均量分别减少80%、70%、60%以上。排除降雨量减少和水库淤积等因素外，治理措施的拦沙效益也是很显著的。

小流域治理开发也取得了明显经济效益，涌现出一批治山治水，种粮、种树、养鱼、养畜致富的典型。如中阳县洪水沟流域的稳产高产田，在今年大旱之时，仍有望夺得好收成；柳林县的张振珠、交城县的陈汝刚等，靠治理小流域成为万元户。

在小流域治理中，广大农民和科技人员一起还创造了象生物经济埂、隔坡反坡田等科学、实用、高效的措施。

二

山西省水土流失的治理虽然取得了很大成绩，但占全省水土流失面积75%的地区尚未着手治理，已着手治理的地区多数只经过简单、初步的治理，少数治理得较好的地区，也还需要下大力气保持和向高水平发展。随着治理工作的开展，待治理地区地理生态条件更为险恶，治理费用涨价，投入增加等因素，都将使治理工作愈加困难、复杂。要使小流域治理工作坚持不懈地搞下去，除了增加外部投入等措施外，建议山西省小流域治理工作注意解决好以下一些问题：

1. 山西省的小流域治理，早在五十年代就曾受到毛泽东同志的赞扬和倡导。近40年来，积累了不少经验，也不乏严重的教训。目前，山西省小流域治理已呈现大发展的趋势，领导决心大，群众热情高。如何爱护和保持干部、群众的积极性是十分关键的问题。各级领导和决策部门需始终保持清醒、科学的头脑，善于根据形势的发展和群众情绪的变化，及时完善规划和调整政策，要警惕和防止单纯追求速度、攀比指标、急功近利等倾向。

2. 户包小流域为基础的多种形式的治理责任制，是顺乎时势的有益尝试和突破，坚持和完善各种行之有效的责任制，对继续推进治理工作是重要的。对各种治理承包形式，特别是户包治理要注意加强组织和正确引导，把眼前利益和长远利益、个体与局部利益和整体利益协调好。审慎地处理好承包中的各种权益问题，对侵犯承包者合法权益的现象要坚决制止，对权益交叉、界限不清的则应避免简单化处理，对实行股份制中的红利问题要有通盘长远考虑。

3. 要重视保持小流域治理的时效性。治理成果应经得住时间的考验，基本治理措施要立足于抵御较大自然灾害的冲击。在视察中发现，除骨干淤地坝外，不少淤地坝未修必要的泄水通道。如遇较大暴雨，很难保住治理成果。

4. 要提高机修梯田的科学性。在机修梯田的规模、方法和施工时间上需进一步总结经验，防止出现过去因开荒不当而破坏水土保持和生态平衡等现象。

5. 要全面贯彻执行《水土保持法》，坚决制止一边治理、一边破坏的现象。随着交通运输和商品经济的发展，应注意把修建铁路、公路和工矿企业而造成水土流失压减到最低限度。

6. 在发展植被保护时，既要栽植果木林，又要重视其它树种和草皮，并适当发展种植中草药等。

三

黄河自河口镇至潼关间，来水量占全河水量的37%，而来沙量却占89%。以陕北、晋西北为主的黄河中游地区的水土流失，是造成黄河之“黄”和下游“悬河”威胁的最重要原因。

水土保持是治理黄河的根本措施。从黄河中游无数条小流域治理入手，形成中游地区良好的自然生态环境，对根治黄河至关重要。山西小流域治理已初见成效，起了示范作用。据有关资料统计，中游经综合治理每拦一吨沙所需工程费用，仅为下游修堤筑埝式治理投资的二十分之一。实践证明，加强黄河中游水土保持综合治理，是根治黄河的根本出路。

黄河中游的陕北、晋西北高落沙区，多为老革命根据地，尽快帮助这些地区治山治水，脱贫致富，不仅是个经济问题，也是个重大政治问题。

为此，建议中央、国务院有关部门采取必要措施，进一步加强黄河中游地区的水土保持综合治理：

1. 山西省坚持“加强领导、全面规划、量力而行、逐步推开”的方针，进行以小流域治理为基础的水土保持工作，很有章法、很有成绩。其意义重大，前景可观。他们的基本思路和作法，体现了党中央关于把农业放在首要地位，加强农田水利基本建设的指导思想。建议有关部门能对他们的这项工作经验加以总结推广。

2. 从治黄战略出发，逐步提高中游水土保持工作的投资比重，以求长治久安。在治黄投资总量难以在短期内有较大增加的情况下，应适度调整黄河各项治理工程的投资比例，以保证黄河中游水土保持综合治理投资能有所增加。

3. 国家选定的小流域治理重点示范区后续工程的投资应予保证。三川河流域等国家重点治理区一期工程到1992年将告一段

落，从地方验收情况看，成效很大，但还远未达到根治的要求，确需上马后续工程，以免半途而废。目前，三川河流域等治理区已计划申报二期工程，国家应组织有关部门对一期工程进行验收，并根据效益比等情况，批准第二期工程。

4.小流域治理的机修梯田用油应列入计划。机修梯田效率高，普遍受到欢迎，但目前所需柴油基本无正常供应渠道。建议有关部门进行必要调查，使该项用油能列入专供计划。

关于视察广西壮族自治区经济建设和贯彻民族区域自治法情况的报告

(1991年10月)

全国政协赴广西视察团

1991年10月7日至17日,以冯元蔚常委为团长,陆榕树、孙廷芳常委为副团长的全国政协赴广西视察团在南宁、桂林两市、地和龙胜各族自治县、平果县进行了为期10天的视察。视察团的成员包括彝、壮、维、回、侗、畲、毛南、汉共8个民族的48位委员。在桂期间,视察团听取了自治区以及所到市、地、县领导同志对当地经济建设和贯彻落实民族区域自治法情况的汇报,并到一些学校、工厂、农村以及壮族、瑶族群众家庭进行了实地考察。委员们从有关材料反映出的今昔对比中,从过去对广西的了解与今天实地感受的差异中,对建国42年来广西发生的巨大变化感到欢欣鼓舞。由于广西地处我国南疆,南临北部湾,西南同越南接壤,在长达30年的时间里一直处于援越和自卫反击的战争前线,经济建设曾受到极大影响。尽管如此,在自治区党委、政府的领导下,广西各族人民团结奋斗,在经济建设、文化建设等各方面取得了巨大的进步,特别是处于贫困线以下的1100万各族群众中已有800万脱贫;广西各民族之间始终保持了团结、融洽的良好关系。这是党的正确路线、方针、政策,特别是民族区域自治政策在广西壮族自治区结出的丰硕果实。委员们对此留下了深刻印象并给予高度评价。

在视察中,委员们就如何在广西进一步贯彻落实民族区域自

治法，振兴民族经济，发展民族文化教育事业等问题提出如下意见和建议。

一、对民族区域自治法必须大力宣传，认真落实

委员们认为，不仅要在自治区内，而且要在全国范围内进一步大力宣传民族区域自治法，这对于进一步贯彻实施民族区域自治法，坚持民族区域自治制度，努力发展平等、团结、互助的社会主义新型民族关系，对于切实保障各少数民族当家作主的权利，对于少数民族地区的经济发展和社会稳定关系极大。特别是从当前国际形势的变化和我国多民族国家的特点来看，宣传并贯彻好民族区域自治法，对于坚持民族团结，维护国家统一具有十分重要的现实意义。委员们说，要贯彻落实好民族区域自治法，必须首先端正认识，尤其是要端正领导机关和领导干部的认识。要加强马列主义民族观和党的民族政策的宣传教育，扫除各种思想障碍，正确处理国家统一计划同民族自治地方在不违背宪法和法律的原则下采取特殊政策和灵活措施的关系。做到既要防止和克服不顾国家整体利益和全国统一计划的错误倾向，又要反对忽视和不尊重民族平等权利和民族自治机关自治权利的错误倾向。委员们说，随着改革开放的不断深入，在民族问题上还会出现新的矛盾和新的问题，如果处理不当，还可能会出现影响国家安定的不稳定局面，我们对此应有清醒的认识。那种以为我国的民族问题已经完全解决了的观点是非常错误的，也是极其有害的。委员们建议党中央、国务院责成有关部门，就中央、国务院各部委以及各地方贯彻落实自治法的情况进行一次检查，及时发现问题，解决问题。

二、现行的政策法规应与民族区域自治法相衔接， 依法保障民族自治地方的自治权和自主权

委员们认为，民族区域自治法的制定和实施，标志着我国民族区域自治制度进入了一个新的历史发展阶段。由于我国各民族的社会条件和自然条件不尽相同，民族区域自治法规定民族自治地方的自治机关可以根据本地方的情况，在不违背宪法和法律的原则下，有权采取特殊政策和灵活措施，加强民族自治地方经济、文化建设事业的发展。对上级国家机关不适合民族自治地方实际情况的决议、决定、命令和指示，报经上级国家机关批准，可以变通执行或者停止执行。民族区域自治法还规定自治机关在国家计划指导下，可以因地制宜地制定经济建设方针、政策和计划，根据法律规定和本地方经济发展的特点，在坚持社会主义道路的前提下，合理调整生产关系，改革经济管理体制。这些规定对于调动各民族自治地方社会主义建设的积极性和主动性起到了积极的作用。但是，由于民族区域自治法是一部基本法，它的条文只能是原则性的，有的执行起来比较困难。同时，上级领导机关制定的某些决定和硬性规定，与民族区域自治法的精神又不尽一致。因此，民族自治地方的自治权和自主权有时难以保障。为此，委员们建议：

1. 尽快制定民族区域自治法的实施细则。委员们说，民族区域自治法颁布已经7年，实施细则至今未出台是不应该的，这不利于自治法的宣传、贯彻和落实。建议有关方面抓紧民族区域自治法实施细则的制定，并尽快施行，使民族自治地方能够更好地根据民族区域自治法的精神，加快民族自治地方的经济和社会发展。

2. 认真做好制定《广西壮族自治区自治条例（草案）》的工作。委员们了解到，《广西壮族自治区自治条例（草案）》经过五六

年时间的反复讨论修改，至今仍未出台，主要原因是自治条例的某些条款与国务院一些部委的某些法规政策相冲突。委员们认为，自治条例的制定既是进一步完善民族区域自治法的需要，也是贯彻落实民族区域自治法的一项重要工作。在制定过程中出现矛盾和问题，应本着在顾全大局的前提下尽量照顾民族自治地方实际困难的精神，妥善地予以解决。委员们建议，民族区域自治法的实施细则出台之后，有关部门应尽快与民族自治地方的自治机关共同做好自治条例的制定工作。要把这项工作确实当作关系国家统一、民族团结的大事抓紧抓好。

3. 中央、国务院有关部委今后在制定政策、规定、办法时，既要考虑共性，又要考虑民族自治地方的特殊性，给予不同于其他地方的特殊政策，不要“一刀切”。对广西壮族自治区来说，主要应考虑到以下几个方面：

在投资政策方面，要考虑到1984年以前，广西一直处于战争前线，国家在生产布局上没有在广西安排什么重点项目。1950年至1989年的40年间，广西全民所有制企业固定资产投资累计371.6亿元，仅占全国同期投资的1.54%，人均固定资产投资仅相当于全国同期的42.3%。1989年按人均投资额计算，全国为229.6元，广西只有100.5元，在全国排第30位。国家在广西投资少，是广西经济发展速度滞后于全国的原因之一。委员们认为，国家安排建设项目时，既要考虑效益原则，也要考虑共同富裕原则。特别是对于少数民族地区，要体现各民族共同繁荣，共同发展的精神，帮助这些地方逐步缩小同内地其他地方的差距，而不能使这种差距更为拉大，以利于这些地方的各民族团结和祖国边疆的安定。广西的同志希望，从“八五”开始，适当调整广西境内征集的能源、交通建设基金分成比例，超任务部分全部留给广西。另外，将征收的固定资产投资方向调节税，在一定时期内全部留给广西，以利于加快广西的开发建设。对于这些问题，委员们建议请国务院统筹考虑。

在财政政策方面，要考虑到1989年广西人均财政收入为101元，仅是全国人均数(264元)的38.3%。可否根据民族区域自治法的有关规定，在财政政策方面对民族自治地方制定一些具体的、有定量指标的优惠政策。

在对外经济贸易方面，民族区域自治法规定：“民族自治地方的自治机关在对外经济贸易活动中，在外汇留成等方面享受国家的优待。”今年国家取消了对民族地区外汇留成给予50%照顾的优待政策，同时取消出口补亏，使广西今年增加了5亿多元的负担，这对于广西这样的基础差，底子薄的民族地区来说，感到难以承受。建议国家根据民族区域自治法的精神，对广西的外汇留成予以适当照顾，对广西出口的松香、水泥、生猪等大宗商品，增加出口配额和许可证。

在金融政策方面，改变国家在信贷规模、利率等方面“一刀切”的状况，制定一些对民族自治地方的特殊优惠政策。建议人民银行总行考虑，可否在广西上缴的存款准备金中留下50%，由广西人民银行调剂使用。也请中国人民银行总行、各专业银行总行考虑，是否可给广西逐年增加固定资产投资信贷规模，并允许固定资产贷款多收多贷，在自治区内周转使用。

三、因地制宜，大力发展民族经济， 加快脱贫致富步伐

在党的民族政策光辉照耀下，特别是党的十一届三中全会以来，广西的经济是不断发展的，各族人民生活有了较大改善。但是由于种种原因，广西的经济发展与全国的差距逐渐拉大。人均国民收入，1980年广西232元，比全国平均水平低144元；1989年广西727元，比全国平均水平低449元。人均工农业产值，1980年广西比全国低311元，1989年扩大到986元。1986年，人均工农业产值在全国排第27位，人均国民生产总值和人均国民收入均排

28位。广西贫困面大。全区49个贫困县（其中国务院重点扶持的24个县），面积和人口分别占全区的56%和36%。目前广西尚有300多万人未解决温饱问题。对此，委员们普遍认为，广西的经济发展问题不仅仅是一个经济问题，而且是重要的政治问题。党的共同富裕政策的一个重要内容就是少数民族地区与汉族地区的共同富裕。广西的经济发展水平与全国的差距不断拉大的状况不能再继续下去了。委员们除建议中央、国务院及其有关部门在制定经济政策时，对广西予以适当优惠，帮助广西尽快把经济搞上去之外，还对广西壮族自治区提出以下建议：

1. 眼睛向内，艰苦奋斗。委员们说，中央给广西适当增加财政补贴或增加重点工程项目是应该的，但广西的经济发展，最重要的还是要靠自力更生，艰苦奋斗。委员们在视察中看到，南宁市上尧乡因地制宜，发展乡镇工业，从而摆脱贫困，走上了富裕道路，认为这是贫困地区自力更生发展经济，提高生活水平的一个典型，应在广西普遍推广。委员们说，同在广西，客观条件差不多，上尧乡能做到，其他乡也应该能做到。

2. 因地制宜发展广西。委员们说，广西的经济基础差，底子薄，发展经济要特别强调因地制宜，不要简单地与广东、江苏这样的省比较，要开动脑筋，在自己的“八山一水一分田加上一片海”上作文章。广西有出海口，且邻近港澳，可以面向港澳，面向东南亚，与这些地区和国家开展经贸往来，吸收资金、技术、人才和信息；广西是第三侨乡，应该充分发挥华侨在振兴广西经济中的作用；广西风光秀丽，民族众多，发展旅游业大有可为，应积极发展有地方特色的民族特需品和旅游纪念品的生产；广西山多，资源丰富，气候条件好，可以大力发展矿业和林果业生产等。

3. 要防止区内政策“一刀切”。委员们说，广西地域大，各地差别也比较大，广西自己制定的各项政策也要灵活，有所区别。既要防止两极分化，又要防止共同贫穷。要允许一部分地区、一

部分人先富裕起来。同时，对于少数民族地区给以特殊优惠的政策，帮助他们发展生产，尽快改变落后面貌。广西对300万人尚未解决温饱的问题要给以足够的重视，采取必要的扶持措施和灵活的政策鼓励和帮助他们努力发展生产，使他们尽快脱贫。

四、根据民族区域自治法的规定，妥善处理国家在广西的企业与地方的利益关系

国家在广西办的一些企业，对广西经济的发展，起到或即将起到带动和促进作用。民族区域自治法规定，国家在民族自治地方开发资源进行建设的时候，要照顾民族自治地方利益。因此，委员们建议，国家在民族自治地方开发资源，办企业，特别是所在地是穷困地区的，要适当提高产品税给地方留成的比例。工程产生效益后，要以优惠价提留一定比例的产品归所在地支配，以扶持当地民族工业的发展。国家在民族自治地方搞建设项目，特别是建水电站，要适当提高移民安置费的补偿标准。

五、大力发展民族教育，努力培养民族干部

委员们在视察中深深感到发展广西民族文化教育的重要性和迫切性。委员们说，治穷首先要治愚，教育上不去，劳动者素质差，经济的发展和社会的进步都会受到极大的制约。由于广西少数民族群众居住分散，交通不便，发展教育需要有更多的投入和政策方面的照顾。建议中央有关部门专门研究一下民族地区的教育问题，并给予必要的政策照顾和资金投入。对于广西提出的将广西民族学院改为华南民族学院的建议，希望有关部门予以注意，进行研究。有的委员建议广西应特别重视培养少数民族自己的专业技术人员、管理人员、经营人员和干部。为了增强广西少数民族干部的改革开放意识，提高业务管理水平，建议广西与发

达地区建立干部交流或代培的关系。同时，要以优惠的条件，想方设法引进和留住人才。

六、南宁市应列为对外开放城市

目前，除广西壮族自治区首府南宁市外，我国沿海其他省会城市已全部对外开放。在过去处于战争前沿的情况下，不将南宁列为对外开放城市是完全必要的。现在，中越关系已恢复正常，边贸也在日益发展，南宁市作为广西壮族自治区经济、政治、文化的中心，如能列为对外开放城市，将会更快地促进广西民族地区各项事业的发展，有利于华南、西南地区的对外开放。对此，委员们建议国务院把南宁市同其他沿海省会城市一样看待，列为沿海对外开放城市。

关于视察上海市情况的报告

(1991年10月)

全国政协赴上海视察参观团

1991年10月9日至17日，以白纪年常委为团长，韩哲一、周同善、李国豪常委为副团长的全国政协视察参观团一行61人，对上海市开展“质量、品种、效益年”活动、增强国营大中型企业活力和浦东开发的情况进行了视察。

在沪期间，视察参观团听取了上海市经委负责人关于增强国营大中型企业活力和开展“质量、品种、效益年”活动的情况介绍，听取了浦东开发办、川沙县委、县政府和有关企业负责同志的汇报，并对浦东开发区、漕河泾新兴技术开发区、中科院上海生物工程研究中心、宝山钢铁总厂、上海第二纺织机械厂、上海飞机制造厂、霞飞日用化工厂等地区 and 单位进行了参观视察。视察参观团还听取了青浦县政府关于抗洪救灾的情况介绍，对全县人民在抗洪救灾中顾全大局、自我牺牲的精神表示敬佩，并对受灾群众表示慰问。在离沪之前，上海市委、市政府、市政协的负责同志同视察参观团进行了座谈，听取了委员们的意见和建议。

这次视察参观受到上海市委、市政府、市政协及有关方面的大力支持和热情接待，市政协为视察作了周密的安排。委员们对上海市改革开放以来取得的巨大成就和当前继续奋进的大好形势，感到振奋和欣慰，进一步增强了对我国坚持改革开放，进行社会主义现代化建设的信心。

一

自国务院决定今年开展“质量、品种、效益年”活动以来，上海市政府积极贯彻国务院的决定，提出了今年“质量、品种、效益年”活动的七个目标，主要内容是：工业总产值比上年增长4%，其中地方全民工业生产力争有所增长；地方预算内工业企业实现利税不低于上年水平，全市工业上交市财政高于上年；工业品出口拨交值不低于上年水平；以及加强促销压库，技术改造投资，重点产品质量和降低能耗、节约原材料等具体指标。为了实现这些目标，市政府抓了目标分解，将全年利税指标分解落实到局（公司），再分解落实到800多家大中型工业企业，并确定10个优先发展的重点行业，优先发展300种适销产品。今年二月末，全市预算内工业企业有257家亏损。经过实行扭亏减亏目标责任制、采取“关、停、并、转”等措施，九月末，亏损企业已减少87家。市经委还发动工业系统深入宣传“质量是上海的生命”的指导思想，重点抓了270家地方预算内工业企业全面开展“提高关键工序一次合格率、降低废次品率”的活动，一至八月已取得效益6000万元。

四季度，市政府为了认真贯彻中央工作会议精神，多次召开会议，决定以提高经济效益为中心，以压库、扭亏、增效益为重点，进一步提高企业经济效益。根据统计，上海市地方预算内全民工业企业一至九月累计实现利税总额比去年同期增长0.9%，连续五个月制止了效益滑坡。经过四季度努力，实现全年88.44亿元的利税目标是有希望的。

二

开发浦东，是上海的大事，也是全国的大事。党中央、国务

院和全国人民对此寄予很大的希望。上海市委、市政府遵照中央决策，迅速有效地开展了各项工作。浦东新区是指黄浦江以东，长江口西南、川杨河以北的约350平方公里的三角形地区。新区现有人口138万，年工业总产值占全市的十分之一，已形成钢铁、石化、造船、建材四大支柱产业。港口吞吐量占全市的45.4%，市政基础设施已具备一定条件，水、电、煤气供应充足，交通通讯便利。根据规划，浦东新区将建设外高桥保税区、金桥出口加工区和陆家嘴金融贸易区。目前，浦东新区吸引外资、内资的一系列政策已经出台，总投资200亿元的基础建设已陆续开工。一年来，已有15个外资金金融机构开进浦东，引进项目143个，利用外资金额达4亿多美元。浦东开发、开放已经展现出美好的前景。委员们饶有兴趣地参观了我国最大的斜拉索桥南浦大桥、外高桥保税区的施工工地和川沙县的界龙彩印厂、霞飞日用化工厂，并听取了川沙县的情况汇报。委员们认为，开发、开放浦东的决策是正确的，工作是卓有成效的。解放前，国民党曾经有个建设“新上海”的计划，但没有实现。新中国成立以来，在党和政府的领导下，上海为国家的建设作出了重大贡献，特别是改革开放以来，上海面貌发生了明显的变化。事实说明，在中国共产党领导下，走社会主义道路，我们就一定能够开发、开放好浦东，把上海建设成为国际化、枢纽化、现代化的世界一流的新上海。

三

今年五月，国务院发出《关于进一步增强国营大中型企业活力的通知》后，上海市政府提出了深化企业改革、增强企业活力七个方面的政策措施。主要作法是：鼓励企业开发新产品，规定全市工业企业都可以从销售收入中提取1%的技术开发费，专项用于技术开发。为了加快技术改造，还规定企业今年上交财政利税超过1990年度部分，可返回企业专项用于技术改造。全市工业

系统已有143户企业实施了关停并转。市政府还允许企业自主确定工资形式和奖金分配办法等，以进一步落实企业自主权，并认真清理“三乱”，减轻企业负担。目前已选定8家企业进行转换经营机制改革试点，13家企业进行以全员劳动合同制为主要内容的劳动人事制度改革试点，并已批准组建12个企业集团和24个实体性公司，制订了《关于进一步巩固、完善和发展企业集团的意见》。在市委、市政府的部署下，上海市一至九月全市完成工业总产值1447.98亿元，比去年同期增长12.7%。从五月份起，预算内地方全民工业企业实现利税逐月上升，一至九月累计实现利税76.31亿元，比去年同期增长0.9%，制止了滑坡，为全年提高经济效益打下了基础。

最近，市委、市政府根据中央工作会议的精神，提出了上海搞好国营大中型企业总的设想，力争实现今年制止国营大中型企业的效益滑坡，明年有所好转，三年走出困境，五年基本搞好的目标。市经委正在按照这个设想，抓住转换企业经营机制这个关键，制定具体的规划。

为了深入了解上海国营大中型企业的情况，视察参观团到宝钢进行了视察。现在，宝钢已经形成为年产生铁650万吨、钢671万吨、钢材422万吨的现代化钢城。自投产以来，经济效益几乎是年年翻番。去年实现利税15.49亿元，今年将超过20亿元。根据预测，到本世纪末，不仅能收回投资，还清贷款及利息，而且还可以自筹资金约200亿元，建设三期工程，使宝钢形成年产1000万吨的生产能力。宝钢按照“集中指挥，统一经营，主要管理权力和业务集中在总厂”的原则，实行集中一贯管理。这样做，用较少的人，办较多的事。提高工作效率，配合劳动工资制度的配套改革，大大减少了劳动定员。宝钢已由设计总定员的40000人，减为目前的31000人，平均每年减少2000人，而钢的产量却平均每年递增30万吨。宝钢探索出来的这一整套管理模式，给人以深刻的印象。委员们认为，科学管理、练好内功确是搞好大中型企业的根本。

宝钢还跟踪世界先进技术的最新发展，不断提高企业的技术水平，投入大量资金，组织科研攻关，已经解决了顶底复回吹炼转炉、高炉无料钟、炼钢“三脱”（脱硫、脱磷、脱硅）等一系列技术难题。委员们深有感触地认为，真正把科学技术当作第一生产力，增加科技投入，对搞好大中型企业具有重要作用。

视察参观团参观了漕河泾“中科院上海生物工程中心”。这个中心虽然初创，但它发展高尖技术，并与生产相结合的路子给委员们留下了深刻印象。委员们认为这个中心大有前途，发展下去必将给国家做出较大的贡献。

视察参观团还重点视察了上海第二纺织机械厂。1987年，二纺机厂实行全员综合承包，强调“全员性”和“全面性”。“全员性”是指依靠职工群众，风险共担，利益同享，调动职工群众当家作主的积极性。“全面性”是指不仅承包上缴利税，还要承包国家计划、产品开发、技术改造和企业管理，防止短期行为。在实行经营承包的同时，从1988年开始，经上级批准，又进行了利税分流和税后还贷的财税制度改革。1987年以来，尽管企业规模、领导班子都没有变，但经济效益却大幅度持续增长，1989年按1986年同口径计算，达到“承包三年，利润翻番”。委员们深刻地体会到，进一步完善承包经营责任制，是搞好国营大中型企业的一个重要途径。委员们还了解到，1987年以来，二纺机试制的20项新产品均已达到80年代中期国际先进水平。拳头产品细纱机，已形成“标准化、通用化、系列化”，可用3000种零件，组合成30种机型、1000多种规格，适应了市场的需要。这说明，大中型企业只有面向市场，开发适销对路的新产品，才能真正立于不败之地。

委员们结合对上海飞机制造厂、霞飞日化厂等其他企业的参观视察情况认为，领导班子团结进取，决策科学化、民主化，依靠群众，从严治厂，以销定产，增强市场观念、竞争观念等等，都是搞好企业的经验，值得很好地学习和推广。

四

委员们在视察参观后同上海市委、市政府、市政协的负责同志举行了座谈会，提出了一些意见和建议。

1. 开发、开放浦东，要坚持从实际出发，量力而行，逐步协调发展的原则，当前重点搞好基础设施建设；浦东开发中，既要注意面向国外，还要重视面向内地，外引内联；引进国外先进技术设备，要重视消化、吸收和提高；引进资金，要注意用得当、管得好、赚得进、还得出；尽可能避免新建的合资或独资企业同我国（上海或者其它城市）国营大中型企业争夺国内外市场；开发浦东要和浦西的改造结合起来，使全上海形成一个有机整体；新区建设不仅要考虑发展工业，还要考虑生态、环境等各个方面；开办企业，除高新技术型外，也要注意劳动密集型，以利就业；在开发建设中，要注意节约用地；浦东新区紧靠长江、东海，是上海自然灾害的缓冲区，要注意抓紧堤防建设，营建防风林带；尽快确立浦东开发区的领导管理体制，明确行政区划；还要注意加强对浦东开发的宣传。

2. 搞好国营大中型企业，要加强企业领导班子建设，使企业有一个坚强领导核心。建议推广二纺机厂把新的管理同“三老四严”等传统经验结合起来，从抓思想工作入手严格治厂，领导带头抓精神文明等好经验，提供上海甚至全国借鉴。建议完善承包制的指标体系，如以利润为主的经济效益指标，以技改为主的发展后劲指标，以提高企业素质为主的管理指标等。要着重抓税利分流、税后还贷的机制。

3. 在开展“质量、品种、效益年”活动中，应广泛宣传职工中忘我拼搏感人至深的典型事例，使全市甚至全国都知道，以激发广大职工的积极性。宝钢反映高质量的钢而不能卖高价的现象值得重视，优质应当优价。建议重视传统食品工业，发展具有

中国特色的食品工业，不能让外资企业的产品代替了民族食品工业的产品，如驰名多年的“正广和”汽水，就应保护和进一步提高质量。

4. 关于其他有关振兴上海的一些意见。委员们提出，上海在历史形成的各种优势的基础上，现在开发浦东，条件更加优越，要充分发挥优势，使上海成为我国发展经济的龙头。上海人才荟萃，应大力发展科教事业，加强思想工作，进一步调动科技人员的积极性，充分发挥其作用，防止人才外流。调整产业结构，要有全局观点，如许多工业都离不开化工，没有先进的化工，就没有先进的工业，应积极发展化工产业。上海有的企业是可以打到国外去的，还可以搞海外企业。上海要发扬过去的优良传统，积极支援内地和贫困落后地区，为全国作出更大贡献。上海作为世界一流的大城市，应加强对市容的管理，浦东新区绿化面积要提高，浦西要学日本东京“见缝插针”的办法搞好绿化，城市交通、住房、饮水质量都需抓紧改进提高。建议采取有效措施，把服务质量特别是商业服务态度差的问题解决好。

关于视察湖南省农业生产情况的报告

(1991年11月)

全国政协赴湖南视察团

1991年10月14日至24日，以王郁昭委员为团长、赵靖委员为副团长的全国政协赴湖南视察团一行21人，就湖南省农业生产情况进行了为期11天的视察。中共湖南省委、湖南省政府、省政协对这次视察给予高度重视，省委书记熊清泉、省委常委、常务副省长董志文看望了视察团全体成员，省政协主席刘正、副主席佟英、张德仁、卓康宁、阳忠恕分别陪同视察。在湘期间，委员们听取了湖南省副省长王克英关于农村经济发展的情况介绍，省水利厅厅长王明湘关于洞庭湖防洪问题的汇报；然后前往岳阳市、华容县、钱粮湖农场、君山茶场、铁山水库视察了农业生产、水利工程、农科教中心、农工商一体化企业、科技示范户等，听取各级领导的汇报，并与基层干群、科技人员进行座谈；最后视察了湖南省农科院和长沙市郊区的乡镇企业。通过实地视察后，委员们就湖南省农业的进一步发展问题同湖南省委、省政府负责同志进行了座谈，并提出了建议。委员们还参观了毛泽东、任弼时故居等，受到了很好的教育。

一、湖南省是一个名符其实的农业大省，主要农产品在全国都占有重要的地位

委员们经过视察，总的印象是：湖南省的农业生产成绩显

著，主要农产品在全国都占有重要地位，是一个名符其实的农业大省。1990年粮食产量538.5亿斤，占全国总产量的6.2%，在各省区市中居第五位，其中稻谷产量占全国的13.6%，居第一位。生猪出栏2977万头，猪牛羊肉产量190万吨，分别占全国的9.7%和7.6%，居第二位。棉花、油料、水果、水产、茶叶、烤烟、甘蔗、麻类等的产量在全国都居前十位。湖南人均只有0.83亩耕地，而每年生产的粮食除满足本省六千多万人的需要外，还向省外调出30余亿斤。

湖南省农业生产取得如此重大的成就，原因是多方面的。

(一) 党在农村的各项基本政策得到了很好的贯彻，农村形势稳定。十年来，湖南省十分重视稳定以家庭联产承包为主的责任制，并不断加以完善，调动了广大农民的积极性，促进了农业生产的全面增长。1990年全省农业总产值394.6亿元，按可比价，比1978年增长1.2倍。粮食总产538.5亿斤，增长29%。棉花、油料、水果、肉类都有大幅度增长。人均住房面积由1978年的14.3平方米增加到1990年的22.3平方米。从视察团所到各地的情况看，广大农民普遍拥护以家庭联产承包为主的责任制。这些都表明中央的这项政策已深入人心，具有旺盛的生命力，把它作为发展我国农村经济的一项基本政策长期稳定下来并不断加以完善，是完全正确的。

(二) 十分重视科技兴农工作。要在有限的耕地上创造出更多的农副产品，必须依靠科学技术这个“第一生产力”。省委、省政府把依靠科技进步作为振兴湖南农村经济的战略重点，并加强了对这项工作的领导。省政府成立了由主管副省长牵头的领导小组，有专门班子抓。全省有104个县(市)配备了科技副县长(市)长，2000多个乡镇配备了科技副乡长。科技兴农的措施也比较得力。对重大科研课题组织力量协作攻关，如湖南省农科院袁隆平教授牵头的杂交水稻“三系法”强优组合和“两系法”研究；通过举办农业中专、农技校和各种培训班，提高农民科技文化素质；

通过抓科技服务体系的建设，在全省普遍建立了以县级为龙头，区（片）为骨干，乡镇为基础，村级为桥梁，示范户为榜样的“四级一户”推广服务体系，允许科技单位和个人搞集团承包和技术承包，实行有偿服务；重视科技投入，并逐年增加。科技兴农已取得显著成效。湖南省农业科技进步因素在农业增产中的比重已由“六五”初期的30%上升到43%，全省主要农作物的良种面积达到95%以上，特别是杂交水稻的推广成效最为显著，自1976年推广以来，累计种植3.16亿亩，增产稻谷446亿斤，约占同期粮食增产总量的30%。

（三）重视对农业的投入，农业的综合生产能力不断提高，特别是从未放松对农田水利基本建设的领导。湖南北有洞庭湖，湘、资、沅、澧四水贯穿南北，水网密布。省委、省政府把农田水利建设当作农业的命脉来抓。华容县为修标准大堤，连续四年来每年平均一个劳动力投工30个，完成土方42.5立方，近年又耗资2490万元，投工560万个，修建标准山塘6696口，整修水库66座，使全县库塘蓄水能力比1989年增加14.7%。钱粮湖农场在“七五”期间，自筹资金1728万元，投劳580万个，分别比“六五”期间增加6.8倍和6.9倍。湖南丘陵多，但耕地却很平整，公路、沟渠两旁林木茂盛，农田水利搞得比较好。

（四）在确保粮食稳步增长的基础上，大力发展多种经营。随着农村改革的不断深入和农村经济的发展，湖南省不断注意调整产业结构，发展多种经营。特别值得一提的是，湖南的森林覆盖率已达39%，超出全国平均森林覆盖率二十几个百分点。

（五）乡镇企业有了一定发展。1990年全省乡镇企业总产值250亿元，比1978年增长9.18倍，预计今年可超过300亿元，乡镇企业的发展增加了农民的收入，壮大了集体经济，为以工补农、以工建农，全面振兴农村经济提供了经济实力。

二、农业要从数量型向质量型转变，走高产优质高效的路子

委员们一致认为，湖南省的农业生产搞得很好，对国家的贡献大。同时，对该省农业的进一步发展提出了几点建议。

第一，我国农业发展到今天，不仅要注意数量，而且要注意质量，应从数量型向质量型转变，注意探索实现农业高产优质高效的路子。我国人多地少，农业不仅担负着十一亿人口的吃饭问题，而且还要解决大部分轻纺工业的原材料和出口创汇，任务十分沉重。过去在“饥不择食”的情况下，狠抓粮食产量的提高，注意数量，无疑是十分必要的。农村改革以来，生产力大解放，粮食产量连续上了两个台阶，林牧副渔各业有了较快的发展，农产品的商品率超过60%，人民生活有了很大改善。目前国内除棉花外，大部分农副产品都出现了“卖难”，存在着不同程度的积压。除了流通不畅、市场疲软的原因外，一个重要原因就是质量问题。在国内随着消费者支付能力的提高，人们尽可能选择质量好的食品，以大米为例，粳米、糯米和优质籼米好销，而一般的籼米则难销，品种质量不对路也是卖粮难的原因之一；在国际上，由于质量问题，我国的农产品缺乏竞争力。湖南是全国的农业大省，科技力量雄厚，自然条件也比较好，委员们希望湖南能在全中国带个头，在思想认识上有所突破，探索出一条农业实现高产优质高效的新路子。

第二，在稳定联产承包责任制的基础上，加强农村社会化服务体系的建设，进一步搞活农产品流通。这是当前农村深化改革的重要内容，也是广大农民迫切要求解决的问题。湖南在这方面已做了很多工作，取得了好的效果。委员们希望湖南更上一层楼。

第三，大力发展开发性农业，向农业的深度和广度进军。湖

南可供开垦的山地、水面很多，潜力很大。一要向荒山、荒湖、荒水进军，发展经济作物和养殖业；农户搞庭院经济也大有可为，利用一切土水资源搞多种经营，以增加农民的收入。二要加强中低产田的改造，逐步建成旱涝保收、稳产高产的农田，以提高粮食及其它农产品的产量和质量。

第四，进一步增加农业投入，大搞农田水利基本建设，增强农业的综合生产能力。洞庭湖区是湖南水利建设的重点。委员们希望在国家的支持下湖南要继续增加投入，抓紧对洞庭湖区的治理。发动群众以劳动积累的方式，加固和修建标准防洪大堤，清理洞庭湖的淤泥，清理沟渠，修水库，建机电排灌站等，对水资源的开发注意综合利用，争取建成更多的旱涝保收田，进一步增强农业的综合生产能力。

第五，大力发展乡镇企业。目前湖南省乡镇企业产值与湖南省的大省地位不大相称，这已引起省里领导的高度重视。广大农村，光靠八分多地种粮食是富不起来的，还必须发展乡镇企业，发展工业和第三产业。比较富裕的地方大多是乡镇企业搞得好的地方。委员们希望湖南大力发展乡镇企业。对原有的乡镇企业要加强管理，搞好技术改造，注意产品质量，提高效益。要从实际出发，有领导有计划地分批发展一些新的乡镇企业。提倡同小城镇建设、市场建设结合起来，建设一批，巩固一批，防止一哄而上。

第六，对农村剩余劳动力的转移问题要提高认识。湖南农业人口占全省总人口的85%以上，农村劳动力占全省社会劳动力的81%以上，农村有相当一部分劳动力就业不充分，存在不同程度的隐形失业，这也是一种资源，急待开发。这是历史形成的，过去我们从农村抽走资金，而把劳动力留在狭窄的土地上，这是农村贫穷落后的原因之一。因此，我们必须对农民的就业问题提高认识，把农村剩余劳动力作为一种资源加以开发。农村劳动力资源的开发是个全国性问题，希望湖南在这方面能走在前面。农村剩余劳动力转移，首先要大力发展开发农业，搞集约化经营，发展立

体农业和庭园经济，使农业本身吸纳更多的劳动力，二是发展乡镇企业，发展第二、第三产业；三是有计划有组织地向城市、沿海开放地区或边区乃至境外输出劳动力。

第七，要在增加农民收入上下功夫。最近两年农民增产不增收或增收很少，这对保护农民的切身利益，进一步调动农民的积极性是很不利的。对此要引起高度重视。除了进一步发展生产增加农民的收入外，还必须重视减轻农民负担，制止各种乱摊派。

三、洞庭湖的洪害问题是湖南的心腹大患， 要求列入“八五”重点工程，加快治理

在视察期间和同省领导座谈时，湖南省委、省政府和地方的同志也提出了一些问题，要求视察团向中央和国务院反映，希望能得到重视和解决。

他们反映最强烈的是，要求国家把洞庭湖的治理列入国家“八五”重点工程。洞庭湖区是我国重要的商品粮基地之一，在湖南经济发展中具有举足轻重的地位。但洞庭湖区的洪涝灾害频繁，已成湖南的心腹大患。建国42年来有31年发生了不同程度的洪涝灾害，八十年代以来，11个年头有5年大水，尤其是今年澧水、沅水相继发生了特大洪水，津市最高水位达44.02米，超历史最高水位0.7米，常德市洪峰水位达40.04米，为建国以来第二大洪水，造成了严重损失。究其原因，一方面是由于洞庭湖自身面积缩小，泥沙淤积，湖床抬高，因而调蓄能力日减，水位不断上升；另一方面则是洞庭湖的出口受长江水的顶托，不能畅流。

洞庭湖是长江流域的重要组成部分，二者互相影响。应结合治理长江的全面规划，对洞庭湖进行综合治理。除了修固标准防洪大堤，清挖淤泥，修建安全设施等外，请求中央考虑解决以下问题：

(一) 从长远考虑，修建长江三峡工程，是解决洞庭湖区洪

害问题的根本措施。洞庭湖洪水和泥沙淤积主要来自长江，长江的几个大水年也是洞庭湖区的重灾年，如1931、1935、1949、1954年，主汛期7—8月的来水总量中，宜昌以上来量占61.4%至79.5%。洞庭湖多年平均入湖泥沙量为1.34亿立方米，其中来自长江三口的占83.5%。四十年来湖床平均抬高了1米，湖面至今已缩减为2691平方公里。要减轻长江洪水对湖区的压力，延长洞庭湖的寿命，继续发挥其对长江洪水的调蓄功能，做到江湖两利，关键在于三峡建库。

(二) 从近期考虑，迫切要求做到两点：1、要求水利部尽快批准澧水江垭皂市水库立项上马。由于澧水与长江三峡地区同属一个暴雨区，汛期相遇，而澧水上游没有兴建蓄水工程，因而经常造成澧水尾闾泛滥成灾。兴建江垭和皂市水库，近期预留防洪库容15.2亿立方米，可将尾闾地区防洪能力从三、五年一遇提高到30年一遇，同时对洞庭湖和长江中游的防洪也有明显作用。2、督促湖南、湖北两省团结协作治水，落实长江干流以泄为主的方针。长江裁弯应当继续进行，不能上裁下不裁。现在城陵矶以上已经裁弯取直，而城陵矶以下的牌州弯约40公里长尚未进行，裁弯后不仅可缩短流程，扩大泄量4000秒立方米，同时可降低城陵矶水位0.5米，这对湖南及大局都有利，对湖北也无害处。

除此之外，他们还就农业问题提出了两条要求：

1. 国家要严格控制农业生产资料价格，适当提高主要农产品价格。目前，农副产品价格太低，农业生产资料价格增长快，农民增产不增收，挫伤了农民的生产积极性。现在湖南粮食的定购价为每百斤22.1元，碳铵销价每百斤最低的县为17.5元，最高的县达21.5元，肥价太高，粮价太低，农民种粮不合算。为了保持粮食的持续发展，建议国家逐步提高粮食定购价格，并在此基础上，按照相对合理的农产品内部比价来确定棉、油、糖、烟等产品的收购价。

2. 国家要大幅度增加农业的投入。“六五”时期湖南省农业

固定资产投资只有5.24亿元，比“五五”时期减少35.4%，“七五”时期虽有增加，但扣除物价因素仍是减少。由于投入少，水利失修，工程老化，全省1.3万座水库有四分之一不配套或存在隐患，渠道利用系数只有0.4—0.5。特别是洞庭湖区水利条件趋向恶化。抗灾能力减弱了。请求中央增加对湖南农业的投入，包括把该省的化肥、柴油包干基数各增加到40万吨。

关于视察三峡工程情况的报告

(1991年11月)

全国政协视察团

应国务院三峡工程审查委员会的邀请，以王光英副主席为团长的全国政协视察团一行27人，于1991年10月21日至11月2日，赴四川、湖北、湖南三省有关地区，考察了三峡工程建设问题。

委员们遵循“听、看、问、想”的原则，听取了国务院三峡工程审查委员会办公室、长江水利委员会负责同志关于工程重新论证的介绍，阅读了许多书面材料，以移民、防洪两个问题为重点进行了实地考察。大家先到重庆，然后乘船顺江而下，经长寿、涪陵、丰都、万县、云阳、奉节、巫山、巴东、秭归、宜昌到沙市，再上岸坐车，走公安、安乡、岳阳，穿越洞庭湖区，水陆行程计约1700公里，遍访三十多个移民试点和防洪险段，征询三省省、市地、县、乡干部、工程技术人员和当地群众的意见，最后进行了座谈。委员们一致认为：此次视察内容丰富集中，安排紧凑周密，对深入了解广大群众的疾苦和呼声，全面认识三峡工程的重要性、必要性和可行性，起到了开阔视野，拓宽思路的作用，达到了预期的目的。

三峡工程是一个在防洪、发电、航运和发展库区经济等多方面都有巨大效益的工程。据三峡工程论证领导小组的材料和有关

各省的反映：修建三峡工程的必要性首先在于防洪。长江流域洪水灾害分布很广，尤以中下游地区灾害最为严重。从汉代到清末2000年间，长江中下游共发生洪水灾害200多次，平均10年一次。“万里长江，险在荆江。”1788年宜昌站洪峰流量每秒达到86000立方米，荆江大堤溃决22处，大量人口被淹，荆州城一片汪洋。1860、1870年两次特大洪水，宜昌流量分别达到每秒92500、105000立方米，南岸藕池口、松滋口被冲开，使洞庭湖区受到惨重的灾害；北岸监利以下也决口，整个江汉平原被淹，损失严重。1931年的洪水，使中下游平原淹地5090万亩，淹死14.55万人。1935年的大水淹地2264万亩，淹死14.20万人。新中国成立后，荆江建立分洪工程。1954年分洪，保住了荆江大堤，但仍有4755万亩农田被淹，受灾人口达到1888万，因灾直接死亡3.3万人；京广铁路不能正常运行达100天。洪涝灾害成为关系两湖人民生死存亡的心腹之患。为了修堤防洪，千千万万的群众，“春天扫尾战，夏天突击战，秋天歼灭战，一年四季都在干”，不胜重负。尽管经过多年的努力，防洪能力有了提高，但至今防洪标准仍然很低，只能防御10—20年一遇的洪水。现有的荆江大堤逐年加高，地基不固，险段一直受到江水冲刷，一旦决口，后果不堪设想。1954年以后一直没有分洪。分、蓄洪区内人口、农田、建筑、企业大大增多，交通阻塞严重。如遇1954年同样大或更大一些的洪水，湖北13个分、蓄洪区即需全部启用，将会有526万亩耕地被淹，347万人需要紧急转移，实难确保安全，损失必然很大。洞庭湖区防洪历来是一个严重问题，洪水主要来自长江（61—79%）。如遇1954年型的洪水，湖区24个堤垸要开闸蓄洪，将有225万亩耕地被淹，137万多人需要紧急转移。在现有的措施和条件下，也无安全保障。委员们看了湖南安乡农村新建的一座供灾民暂避的安全楼，64平方米的面积要容纳68人，每人不足一平方米。

三峡工程处荆江上游，建成后将发挥出巨大的防洪作用。水

库库容393亿立方米，其中防洪库容221.5亿立方米，可使荆江堤段从防10年一遇的洪水提高到防约百年一遇洪水。如遇1931、1935、1954年那样大的洪水，也可不必启用荆江分洪工程；如遇1870年那种特大洪水，经三峡水库调蓄后，配合荆江分洪等措施，也可保证荆江两岸安全，避免因大堤溃决而危害江汉平原和武汉地区。在城陵矶附近地区，包括洞庭湖和洪湖地区，遇到一般洪水基本上可以不再分洪，遇到1931、1935、1954年那样的洪水，也可以大量减少分、蓄洪量和土地、人口被淹没的损失；并为在松滋口、藕池口等地建闸控制创造条件，可以减少长江流入洞庭湖的泥沙，延缓洞庭湖的淤积。委员们在湖北、湖南视察，所到之处，干部群众异口同声，要求三峡工程赶快上马，解除长江水害之苦。

二

三峡工程采取175米正常蓄水位，淹没地区涉及四川、湖北两省的19个县、市（其中四川占15个县、市）。据1985年统计，直接受淹人口72.55万人，其中城镇人口39.29万人，农业人口33.26万人。如此众多的移民能否得到妥善安置，直接关系到库区的经济发展和社会稳定，也是三峡工程能否顺利兴建的关键所在。四川、湖北特别是四川面对十分艰巨的移民安置任务，对兴建三峡工程是如何考虑的呢？委员们听取了两省负责人汇报，同将被淹没地区的各级干部、群众进行了直接交谈，并实地视察了安置移民试点工作后了解到，移民安置工作虽然十分艰巨，只要认真负责，细致周到，是可以做好的，两省是有信心的，态度是积极的。他们还反映，从安置移民的角度看，三峡工程也宜及早决策，尽快动工。

中央在1985年提出实行开发型移民（过去是补偿性移民）方针以来，四川、湖北进行移民安置试点至今已近七年。实践证

明：库区移民工作由过去单纯安置补偿改为积极创业，变救济生活为扶助生产，使移民安置与库区建设和经济发展结合起来，这条路子是行之有效的。首先，对农村移民主要实行大农业安置。根据库区大都适宜种植柑桔的特点，发扬优势，采取多种形式，利用荒山草坡，开垦耕地、果园，养殖牛羊，使试点单位的移民生活水平高于搬迁以前。许多非试点地区的群众看到了此种优越性，纷纷要求干部申请参加试点，早日脱贫致富。其次，为扩大农村移民安置容量，试行工业安置。安置农村移民的工厂每接收一人可得到3000至5000元不等的安置费，同时享受免税五年的优惠。如万县化妆品厂安置移民72人，得到经费30万元以发展生产。迄今这笔钱已回收，周转了两次，做到投资少，收益大。第三，试点工厂采取迁建、技改、改组和扩建相结合，既有利于库区工业结构的调整，改变不合理的工业布局，又可以节省赔偿费用。第四，少数受淹县城特别是有严重滑坡的地方，通过重新规划，有计划地搬迁，将得到改造。

现在，四川、湖北两省和库内所在地（市）、县已分别设有专门的移民工作机构，制订了安置移民的规划，准备扩大试点。虽然工作任务复杂艰巨，他们普遍表示有信心遵循开发型试点的方针做好工作，使三峡工程建设得以顺利进行。他们一致指出，目前这种“不上不下”的局面再也不能继续下去了。拖延的日子越长，移民数字越增，各项投资将越大，应上的经济建设和社会发展项目搁置越久，摆脱贫困的日子拖得越长。三峡工程上马宜早不宜迟。

三

这次视察团的成员有各民主党派中央、全国工商联的负责人，曾在中央国家机关担任领导工作的老同志和其他方面一些同志。在视察过程中，有几点给全团同志普遍留下了十分深刻的印

象。第一、洪区人民迫切要求兴建三峡工程，防止洪灾，维护生命财产安全；库区群众迫切要求兴建三峡工程，脱贫致富，早上三峡工程是千百万人民群众的一致愿望；第二，四川、湖北、湖南各级干部都有决心克服各种困难，做好工作，支持三峡工程上马；第三，党中央、国务院在几十年调查研究的基础上，组织几百名专家重新论证，认真听取不同意见，反复比较研究，得出结论，显示了极其郑重的负责态度。视察结束后，通过座谈和提交书面发言，绝大多数委员认为应该尽快做出决策，使三峡工程及早开工；个别委员认为可以有计划有步骤地上马，或认为形势是需要早上，但因事关重大要慎重考虑；无一人根本不同意兴建三峡工程。主要的共同认识是：三峡工程是一项兴利除害，有巨大综合效益，造福子孙后代的工程。它将为因受三峡工程“不上不下”影响，长期不敢投入，经济发展缓慢的长江上游部分地区脱贫致富、整治国土、改变落后面貌提供最好的机遇。早上早受益，越拖越被动。三峡工程的预期效益是解决湖北、湖南两省防洪问题，关系到数千万人民生命财产和国家建设的安全，有第一位的意义。同时，三峡工程年发电量八百四十亿度，可有效缓解华中、华东地区能源供应紧张的矛盾，又改善川江航运条件，可使万吨级船队直航重庆。经过多年的反复论证，对有关三峡工程的经济、技术、环境、物资等各方面的问題，大都作出了比较完善的、可以令人信服的答案。我国有第一流的水利、泥沙专家，有以葛洲坝工程为先导的实践经验和一支强大的优秀的施工队伍，兴建三峡工程的条件已经成熟。

视察团成员都反映百闻不如一见，这次实地考察收获很大。一些委员一直是赞成兴建三峡工程的，但因为缺乏具体接触，了解不深。经过考察，掌握了很多材料，又看到坝址选在三斗坪那样地质条件少有的好地区，感到心里更有底了。有的委员并无定见，是抱着研究态度来的。在视察期间，他们抓紧时间，认真听介绍，看材料，实地调查，提出问题同专家商讨，通过独立思考

得出结论，认为三峡工程综合效益巨大，经济上技术上可行，移民工作也是可以做好的，应抓紧时机及早上马。有的委员过去听到一些不赞成或主张晚兴建三峡工程的意见，觉得有点道理，考察开始时心存疑虑。听了关于重新论证情况的介绍，工程建设上的许多问题得到解答，又看到四川、湖北、湖南三省干部、群众强烈要求三峡工程上马，于是重新进行思考，决定采取积极支持的态度，表示今后要为兴建三峡工程呐喊。有的委员以前在有些问题（如资金筹集、大坝安全等）上放心不下，觉得不宜仓促决定兴建三峡工程。经过这次视察，进一步体会到中央、国务院坚持实行决策民主化、科学化，重新论证的结论是有说服力的，自己的疑问消除了，希望把三峡工程建设好、保护好。有的委员指出：三峡工程要上，但在经费使用上，不要影响搞活大中型企业，不要影响发展教育事业。

四

委员们还围绕兴建三峡工程，提出了以下一些具体建议：

一、希望中央、国务院对兴建三峡工程及早做出决断，提交全国人民代表大会审议通过，早日上马，争取“八五”期间开始施工准备。鉴于此项工程任务艰巨、复杂，应有一个具有高度权威的坚强的领导机构和一支过得硬的干部职工队伍。

二、做好移民工作是建设三峡工程的重要步骤。建议认真总结推广开发型移民试点工作经验，根据实际情况及时修订移民规划。要抓好计划生育工作。落实移民开发资金。要多建投资少、见效快，既能安置移民，又较容易办的小型集体加工企业。适当放宽政策，使安置移民的企业有活力。

三、三峡工程建设要贯彻改革的方针，走具有中国特色的重点工程建设的新路，做到统一管理，政企分开，所有者与经营者分开，搞开发经营性的建设。有关部门要认真总结葛洲坝工程建

设、管理、使用的经验教训，为三峡工程所用。

四、自力更生，多门路、多渠道筹集建设资金。三峡工程所需资金要精打细算，周密计划，切不可成为“钓鱼工程”。更要防止一拥而上吃三峡工程。应是全国上下一盘棋，压缩非重点工程项目，集中有限财力、物力，争取三峡工程早日竣工，早达到预期效益。适当提高葛洲坝电厂上网电费标准，制定减免税收，提高折旧的政策，允许在建期间以电养电，更多地利用自筹资金用于三峡工程。还要广泛集资，发行爱国公债、三峡工程建设债券，向国外贷款和争取港、澳、台同胞和海外华侨的支持。

五、做好宣传工作。三峡工程举世瞩目，是国人议论的一个中心。报纸、电视、广播应实事求是地、深入浅出地宣传三峡工程的必要性和可行性，耐心解答疑问，统一认识，增强团结，调动全国各族人民包括各党派、各团体、各界别的积极性，支持三峡工程的兴建，又因此进一步振奋民族精神，增强全国人民的凝聚力。

六、三峡工程的建设周期长，防洪预期效益在相当一个时间难以发挥。长江中下游特别是湖北、湖南两省不能坐等三峡工程的兴建，而放松当前的防洪工作。要加快自身防洪、蓄洪工程建设的步伐。同时，还应增加投资，认真抓好长江流域尤其是上游干支流域的植树造林、绿化荒山的工作，防止水土流失。

关于视察海南省情况的报告

(1991年12月)

港澳地区全国政协委员赴海南视察团

1991年11月16日至23日，以唐翔千常委为团长、庄世平常委和郑华委员为副团长，由港澳地区委员组成的全国政协赴海南视察团一行15人，对我国最大的经济特区海南省进行了为期8天的视察。

视察团一行在副省长毛志君、省政协副主席章锦涛陪同下，于11月17日从海口市出发途经琼山、文昌、琼海、万宁、陵水、三亚、通什、琼中、儋县和澄迈等市、县，行程1,200多公里，先后视察了文昌县文星电线电缆厂，高隆湾，清澜港，兴隆华侨农场，牙龙湾、大东海、鹿回头、天涯海角等旅游开发基地，三亚市木材厂，开始兴建中的三亚凤凰机场，省民族博物馆，华南热带作物学院及研究院，洋浦开发区，海口马村电厂，海南饮料食品有限公司，海南汽车制造厂以及海南大学，金盘工业开发区、海甸岛工业区、金融开发区、港澳工业开发区等，分别听取了海南省政府及有关市、县和部门负责人关于海南全省及上述地区开发建设的情况汇报。视察团还参观了宋庆龄祖居、苗族村寨、苏东坡书院、五公祠等，并同海口市的部分“三资”企业负责人进行了座谈。这些企业包括美国可口可乐公司在中国的第十二家合资企业——海南食品饮料有限公司、海南第一家外资银行——香港南洋商业银行海口分行、泰国正大集团在海口的独资企业——中海水产有限公司等八家“三资”企业。

视察期间，委员们受到海南省各级党政领导及有关部门的热情接待。省委书记邓鸿勋、省长刘剑锋、省委常委李志民、王厚宏、副省长毛志君、省政协主席姚文绪及副主席章锦涛等领导同志会见了视察团全体成员。毛志君副省长代表海南省委、省政府向视察团作了关于海南建省三年来开发建设的有关情况介绍。在视察结束时举行的座谈会上，刘剑锋省长等领导同志还认真听取了委员们对海南开发建设的意见和建议。

此次赴海南参加视察活动的港澳委员多数都是第一次到海南，此前他们都或多或少听到海南的各种海外传闻，“百闻不如一见”，此行使大家留下了良好的印象，海南风光旖旎迷人、资源物产丰饶，潜力巨大，不愧为“宝岛”。

委员们一致认为，改革开放以来，尤其是建省三年来，海南发生了可喜的巨大变化。海南人民依靠党中央的正确政策，依靠自己的艰苦奋斗，大胆实行对外开放，外引内联，配合开放进行改革，在工农业生产、旅游服务、国内外贸易、吸引外资、改善人民生活等各个方面都取得了显著成绩。据海南省政府的报告，1990年与建省前的1987年相比，国内生产总值、社会总产值和工业总产值等分别达到年均递增8.4%，9.9%和14.5%。目前已形成和具备全面开发建设的基本条件。

经过此次视察活动，委员们在肯定已经取得的建设成就的同时，对海南如何进一步深入改革开放进行开发建设，提出了许多意见和建议。主要包括：

（一）关于农业生产

建议海南在肯定家庭联产承包为主的责任制基础上，逐步有条件有计划地将农业引入统分结合双层经营的经济领域，逐步走向科技化和品种多元化，把农业先进管理方式引进来，将会使海南发展的基础更为稳固。

农业是我国国民经济的基础，也是海南经济发展的基础，应始终将农业放在首位。海南农、牧、渔业及经济作物资源丰富，发展农业潜力巨大，但目前农村还比较落后，农村商品经济和乡镇企业也不够发达。有关部门应采取措施推动发展农业生产同农产品加工、农产品贸易相结合的统分结合双层经营的经济。并建议参考农业发达国家合作经济的经验，采用农业协会形式（由农民、政府、科技人员和零售批发商等联合组成），对农业发展进行规划、引导和管理，在种子选择、耕种土地分配、生产改良、市场销售、资金安排和农产品等级评定、深加工等方面作出研究和规划，并建立服务网络。

（二）关于深化改革开放意识

目前海南省对城市建设和大集团投资以及工商业投资项目极为重视，并已建成一部分项目，取得了一定成绩，发展速度将会越来越快。海南省是个较开放的特区，又是侨乡，华侨有二百多万，应充分利用这种优势，多搞些“三来一补”、“三资”企业，从无到有，从小到大，并藉此在包括广大农村在内的全省人民中进一步普及和深化改革开放意识，提高基层干部领导能力和素质，以实现海南腾飞的目标。

海南作为大特区，条件优越，特殊的开放政策是其得以迅速发展的潜在的优越之处。如果能再进一步在广大群众中普及和深化改革开放意识，利用当地自己具有的条件，实事求是，扎扎实实开展工作，是当务之急。

（三）关于工业

海南省在工业发展上，一方面要在大量吸收国内外资金的同时，注意引导和利用已有资金兴办实体，发展重点工程和较大的工业开发项目（如洋浦港及开发区，海口至三亚的高速公路及马村电厂等），这样才能保持经济发展的后劲。另一方面，还应同时重视发展中小工业企业，尤其是乡镇企业和村办工业。发展一些小工业不仅可以就地利用资源、农副产品和经济作物进行加工生

产，改善和提高人民生活水平，而且对增强农民的商品经济意识，提高劳动力素质有很重要的意义。这也是珠江三角洲地区改革开放发展速度较快的先进经验之一。

在发展中小工业上，应广泛发挥华侨的作用。目前，华侨个人资金在海南投资还不是太多。应做广泛发动工作，挖掘侨资潜力，有效利用海外侨胞的资金在广大农村兴办各种小型工厂和企业，投入少，见效快，可以带动广大农村较快地发展起来。

委员们认为在集中部分资金举办大的工业工程和企业的同时，吸引大大小小的投资者深入村庄、深入宝岛的各个角落，实行点面结合，以点带面，应是一种很好的发展途径。

（四）关于旅游

海南岛，特别是三亚市具有发展旅游的得天独厚的自然条件，但旅游的发展要有重点，不要到处都搞。应充分利用海南热带地区风光的特点和黎、苗、回等少数民族的风情习俗，发展特色旅游。

根据海南岛的地理位置和四季如春的气候条件，大批游客可能主要来自港、澳、台等地，以及日本、澳洲和东南亚各国。旅游设施要高、中、低档结合，照顾不同消费层次旅游者的需要。还要建立完善各种配套设施以广泛吸引游客。

委员们还特别强调，一开始就要注意发展健康的、文明的、有中国社会主义特色的旅游事业，防止不健康的東西发展，以保证旅游地的良好声誉。并把以三亚为首的海南旅游业建成既有独特风格又是健康文明的旅游胜地。

（五）关于法制建设

法制的严肃性不仅关系到改革开放的方向，也是改革开放中的信誉要素。严肃法纪是搞好改革开放的一个重要保证。特区发展要更多更快地吸引外商外资，而在对外经济交往中和贸易活动中，各项法律法规的作用远远大于一般政策。要制定出适合特区发展的完备的法纪法规，更要严格加以执行。通过严肃法纪来改善

我们的投资环境。还要认真抓好廉政建设，严格使用和管理干部。

在立法工作上，海南省有关方面应进一步予以加强，并在本地区的法制建设上，发挥地方人大作用，通过立法来改善软环境，使法院对开放格局下的各类问题各个方面的法律保障的执行更为有效。

（六）关于对外宣传

海外地区目前对海南仍缺乏一定的了解，也存在不少误解，这说明海南的宣传工作尤其是对外宣传做得还很不够。海南占有发展经济的优势和潜力，建省以来变化很大，但是连一些“老海南”也对现在的海南缺乏了解。

在海内外加强舆论宣传对搞好改革开放是非常重要的，首先各级领导要长期不懈地亲自做宣传工作，采取走出去、请进来的方式，不失时机地广交朋友，与港澳海外广泛接触、多方宣传。其次，最好的宣传是投资和旅游者的宣传。真正改善投资环境，注意社会治安和精神文明建设，使投资者有利可图，也使特区有很好的声誉，他们回去就会向海外亲友及各界介绍海南，成为最好的宣传家。第三，要充分利用各种宣传工具和手段，如电影、电视、图片等，多途径、多角度和多层次地进行宣传工作。

（七）关于人才培养

加强精神文明建设是改善投资软环境的一项重要任务。而其中关于人才的问题尤为重要。一方面要加强普及教育的工作，提高人的思想水平和文化素质，以适应特区环境和发展的需要；另一方面要注意发展职业教育和从业后的继续教育，培养基础技术能力；还要改善和保证特区知识分子的待遇，增强教育工作者的稳定性，防止人才外流。

在高等教育方面，目前海南只有一所大学，对于缺乏人才的海南省来说，参考福建的一些高等教育办学经验是切实可行的。例如从内地聘请教师，举办各种专业性强的高级培训和研修班、外语班。引进人才很重要，但培养本地人才更有意义。

（八）关于洋浦问题

港澳委员认为，现在海南省的重要口岸洋浦港已通过国家有关部门的验收使用，但规划开发面积30平方公里的洋浦开发区目前仍未获大的进展。洋浦问题几经反复，现在已成为一些外国投资者理解我国对外开放改革政策的“晴雨表”，建议尽快摆脱争议阶段。委员们呼吁尽早促成洋浦开发区建设方案的落实，当然，具体步骤应慎重。

洋浦开发区的促成将波及全岛，诸如投资、房地产等其它工业、贸易和社会整体发展规划。如洋浦问题有所进展，房地产业价格就上扬，出现利好局面。反之，洋浦问题有所搁置，房地产业就会略受影响而成交量减少。看来，洋浦问题是海南开发的关键问题之一，应在可能的情况下，尽速解决，大局一定，具体步骤可以再比较细地组织研究。

（九）关于战略地位

港澳委员认为，海南地处我国南疆，具有重要的战略地位，并拥有石碌铁矿、石油天然气和橡胶等重要战略资源；不仅在军事上，而且在资源上，经济发展上和改革开放上都是战略前线。解放后，海南岛一直是我国南方领土的海防前线。今天，海南和国际上的大环境都发生了形势上的变化，但海南的战略位置仍然十分重要，也可以说是经济战略的前线，开放中的南方前哨。

因此，对如何利用这些资源，发挥宝岛优势，将海南放在全国一盘棋中摆正其战略位置以及发展经济等问题的研究工作，便显得格外重要。

在开放过程中要从战略的高度来考虑海南的发展，正确贯彻执行改革开放的方针政策。海南开发建设得如何，不仅影响整个特区未来的面貌，也会对全国的发展形势产生影响。

除上述九个方面，委员们还对海南省的房地产开发、融资流通、环境保护以及干部管理等问题分别提出了意见和建议。

委员们还希望国家有关部门抓紧审批海南汽车制造厂的生产

计划，并给予应有的支持。认为海南是经济条件较差的省份，既然办成一个全部设备从国外引进的企业，不正式投产就是浪费，应该给予特殊的照顾，使该厂对海南的整体建设发挥一定作用。

关于视察山东省农业生产和深化 农村改革情况的报告

(1992年6月)

全国政协赴山东视察团

1992年6月11日至21日，以刘华峰委员为团长，葛志成常委、刘培植委员为副团长的全国政协赴山东视察团一行28人，对山东省农业生产和深化农村改革情况进行了为期11天的视察。在鲁期间，视察团听取了山东省政府的汇报，先后到了泰安、曲阜、临沂、莱芜、济南、章丘等地。视察团重点深入沂蒙山区，实地考察了九间棚、宁家沟等靠自力更生脱贫的先进典型，拜谒了华东革命烈士陵园并敬献了花圈。结束视察前夕，视察团还与山东省委、省政府、省政协负责同志进行了座谈。委员们对山东自从改革开放以来特别是近几年农村发生的翻天覆地的变化，对山东省的工作，给予了很高的评价。

一、山东农业生产和农村工作成绩显著

十一届三中全会，特别是十三届八中全会以来，山东省委、省政府始终把农业作为基础工作来抓，坚定不移地贯彻落实中央关于农村改革的方针、政策，农业生产和农村工作取得了很大成绩。1991年全省农业总产值由1978年的102亿元上升到762亿元，增长5.9倍，年均递增7.6%，居全国第一位；主要经济作物棉花、花生的产量均居全国第一位；水产品总产量居全国第二位；

农民生活有较大改善，人均纯收入达764元。农业的发展为全省经济的发展奠定了基础。全省国民生产总值达到1566亿元，居全国第二位；国民收入达到1360亿元，居全国第一位；工农业总产值3428亿元，居全国第二位。这三项指标均于1987年提前三年实现了第一个翻番。

山东省农业生产取得如此重大成就，主要是深化了农村改革，在农业生产和工作上有新的进展和突破。

（一）不断深化农村改革

1985年以来，山东省农村改革主要是围绕发展农村生产力、狠抓了稳定家庭联产承包责任制，完善双层经营，强化服务体系，发展集体经济，走农工商贸科运一体化的路子。

1. 稳定和完善的家庭联产承包责任制。山东的同志认为，家庭联产承包责任制适合农村现有生产力水平和农民觉悟水平，一定要长期稳定，不断完善。他们重点抓了完善承包合同和双层经营；建立健全管理监督规章制度；引导农民壮大集体经济等三项工作。

2. 积极发展农村社会化服务体系。他们结合各地不同情况，摸索出四种发展形式：贸工农一体化，农工商一体化，产销一体化，产前、产中、产后全程服务体系。目前，全省农村社会化服务体系已基本普及，农村各类社会化服务组织发展到56.5万个，初步形成了多方面、多层次、纵横交错、相互联结的服务网络。

3. 简政放权，转变政府职能。随着农村社会化服务的发展，政府需要转变职能，简政放权，组织服务实体为农民服务。山东省委、省政府几年前就把县级体制改革作为深化农村改革的重点来抓。一方面扩大县市权力，把过去由省里控制的干部管理、劳动管理、财务管理、税收和物价管理权力放到县市，给他们发展商品经济总揽全局的职能。另一方面，县、市也将市直设在乡镇的分支机构放到乡镇，以乡镇为主管理，办成服务实体，逐步与财政“断奶”。莱芜市实行放权后，市乡两级160个事业单位，已有88个实行

了企业化管理，40个与财政完全脱钩。这样做既减轻了财政负担，又促进了经济发展。

4. 坚持“两手抓”，加强社会主义精神文明建设。山东省在农村长期坚持党的基本路线教育、社会主义思想教育、民主法制教育，坚定了干部群众的社会主义信念，激发和调动了千四化、奔小康的热情和干劲。在党的建设方面，突出抓了“建设一个好支部，选配一个好支书，完善一套好制度，选准一条致富路”为目标的农村基层组织建设。章丘县实行“依法建制、以制治村、民主管理”，把党的建设与民主法制建设结合起来，使基层组织的活动逐步规范化、制度化。全省社会治安经过综合治理，把犯罪率压到最低限度，80%以上的农村常年不发生刑事案件和大的治安问题，收到很好的效果。

视察团在山东农村看到，改革、开放、发展已成为广大干部、群众的共识，到处呈现出勇于开拓、不畏困难、齐心协力改变家乡面貌的精神风尚。

(二) 农业工作的突破性进展

1. 围绕农村产业结构的调整，正确处理三个关系，实现三个层次的良性循环。在种植业内部，注意处理粮食与经济作物的比例关系；在农业内部，注意处理种植业与林牧渔业的关系，做到全面发展；在农村经济内部，注意处理农业与二、三产业的关系，大力发展乡镇企业。1991年全省乡镇企业总产值1145亿元，已占农村社会总产值的53%，乡村工业总产值占全省工业总产值的44%。

2. 围绕改善农业生产条件，大搞农田基本建设。近几年，全省用于农田基本建设的投资每年都在10亿元以上，投工5亿多个。泰安市去年完成各类水利工程5.95万处，新增灌溉面积19万亩，治理水土流失面积95平方公里。

3. 围绕提高农业资源利用率，全方位进行农业综合开发。几年来，实施了海岛、湖区、滩涂、黄淮海平原、黄河三角洲和贫

困山区六大综合开发计划。黄淮海平原农业开发,从1988年以来,共投资13.9亿元,增收39亿元,直接经济效益4.5亿元。

4. 围绕提高农民整体素质,搞好农科教结合。重点抓了“科技兴农”和“农科教”结合工作,全省出现了一批“农业上出题目,科技上作文章,教育上育人才”的先进县市区。目前,全省实施农科教结合的县市达87个。占总数的65%,培训农村劳动力1906万人(次),占劳动力总数的57%,据统计,“七·五”期间完成的科技攻关、开发项目每年可增产粮食10亿公斤,棉花300多万公斤。在农业增产中科技进步因素含量已达40%。

5. 围绕农业再上新台阶,走高产优质低耗高效益的路子。十三届八中全会以后,省委、省政府明确提出要把发展农业的着眼点由以“增量”为主转到“增量”与“增效”并重上来,以高产保高效,以高效促高产。现在已探索出精细种植型、生态农业型、后备资源开发型、加工增值型、创汇农业型等不同的发展模式,使农村经济走上良性循环的发展道路。

二、存在的问题和建议

在视察过程中,委员们听到和看到一些问题,有的带有一定的普遍性,不同程度地影响山东及全国的农业生产和农村工作的进一步发展。针对这些问题,视察团提出一些意见和建议。

1. 农业是国民经济的基础,它对政治的稳定、经济的发展,具有重要意义。没有农村的进步就没有国家的进步,没有农民的富裕也就不可能有全国人民的富裕。现在有一些人,嘴上讲重视农业,行动上并未真正重视,只是在缺粮时才重视。视察团认为,这种情况值得重视,应在各级干部、群众中进一步提高对农业基础地位的认识,并长期抓下去。

2. 中央和各省市应采取有效措施,切实减轻农民的负担。近几年,农业发展速度虽然很快,但农民的实际收入增长却很缓

慢，甚至有过负增长的情况。这主要是由两方面原因造成的：一是农民负担越来越重。现在各方面对农民的硬性摊派太多，约占纯收入的17%，农民苦不堪言；二是农产品价格过低。据山东省反映，现在粮价太低，粮食生产无利可图，或盈利很少，已成为农民最苦恼的问题，直接影响农民种粮的积极性。如种一亩大棚蔬菜，最低收入1万元，种粮即使亩产吨粮收入也不过600多元。农民实际收入扣除物价上涨因素外，1989年较上年下降4.6%，1991年也只比上年增加9.7%。

3. 调整政策，加快老区脱贫致富的步伐。革命老区贫困是全国普遍存在的问题，这里有种种原因。建国以来，尽管党和国家对老区给予了很大的政策支持，但与实际需要尚有一定差距，甚至有些现行的政策不利于老区的发展。如对老区的贷款利率是1.3分，对特区、开发区是0.3分，群众反映，现在的贷款政策是贷富不贷贫，我们既贷不上也贷不起。视察团在临沂地区了解到，在解放前参加工作的老同志，每月生活补助25元，国家出一半，乡财政负担一半。群众反映，这是贡献越大，自己的负担越重。委员们认为国家应负担这些老同志的基本生活，不应让乡财政负担，这样才有利于老区经济的进一步发展。

临沂地区是革命老区，革命战争年代涌现了“红嫂”等众多英雄模范。党的十一届三中全会以来，全区经济有了很大发展，但与其他先进地区相比仍存在很大差距。直到现在全区没有一个国家级、省级大中型企业，近期内国家也没有在此地布点建厂的计划。临沂地区至今仍有1200个村，26万户，98万人人均纯收入在300元以下，占全区的10%。深山区、库区还有40万人，人畜吃水没有解决。视察团建议，国务院和山东省对革命老区的扶贫工作应采取更加优惠的政策，为地区经济发展解决一些亟待解决的难题，以加快老区脱贫致富的步伐。包括可以考虑经过科学论证，争取在临沂地区建立一、二个大中型企业，以带动临沂地区工业的发展。

一 有无出海口对当地经济发展起很大作用。临沂地区原是一个临海地区,1989年区划调整,将日照升格为地级市,从临沂地区划分出去,临沂地区就成了一个内陆地区。临沂地区为更快发展老区经济,要求把日照市现有的一大一小港口中的小港口岚山港重新划归临沂,未被省里采纳。视察团委员们认为,如将岚山港重归临沂,不仅可以促进临沂地区的经济发展,还可以使日照市集中力量办好石臼港。有利于两个地区的共同发展,建议国务院、山东省认真研究和考虑临沂地委和行署关于临沂、日照的区划问题的意见。

4. 全面正确地评价农村基层干部工作,调动他们工作的积极性,视察团了解到,农村基层干部工作非常辛苦,一个乡镇只有为数不多的干部,要管理几十平方公里内几万人的生产、生活,要保持社会稳定,其工作强度和难度非常大,有许多苦衷,很需要社会的理解和尊重。但是社会上对他们还有一些偏见,说他们是“三要”干部(要钱、要命、要粮),某些文艺作品也有片面描述,挫伤了他们的积极性。委员们了解到山东省农村基层干部绝大多数是好的,他们工作是卓有成效的。农村基层干部是党和国家方针政策能否顺利贯彻的关键,对他们的工作应有一个正确的评价,给他们以应有的政治、经济待遇,鼓励和支持他们的工作,对他们工作的艰苦和困难给以充分的理解和同情。

5. 经济发展既要尽可能的快一点,又要符合客观实际。山东省各地在贯彻小平同志南巡谈话过程中,进一步解放思想,加快了改革开放步伐。不少地区在原定的“八五”计划基础上,提高了经济发展速度,有的提出要“超常规、跳跃式、突破性”的发展。委员们认为抓住有利时机使经济发展尽可能快一点是对的,但是要防止一哄而上,相互攀比,要使自己制定的发展速度符合客观实际,不要重蹈历史覆辙。

6. 要继续“两手抓”,重视富裕后农村文化建设。委员们实地视察了临沂市罗庄镇、济南市清河村等富裕典型,为农民物质

生活的提高、居住条件的改善而高兴，但也对富裕后农民文化生活的贫乏而担忧。在宽敞、明亮的房屋里，看到的只是生活用品，家用电器，却很少看见书籍报刊，这种情况与富裕的农民应有的精神生活不相适应。委员们建议各级政府应注意这一问题，在农民致富的同时，要积极引导农民摆脱精神、文化的“贫困”。

7. 山东农业生产和农村工作取得了很大成绩，涌现了许多好典型，有许多经验。视察团认为国家有关部委应该认真总结他们的经验，如农村社会化服务体系的四种形式，章丘县的乡村规范化管理，莱芜市的简政放权改革，九间棚、宁家沟靠自力更生脱贫等典型，应在山东省以至全国适宜的地区推广，以推动农村工作的进一步发展。

关于视察江苏省工业生产和改革 开放情况的报告

(1992年7月)

全国政协赴江苏视察团

1992年6月29日至7月10日，以江平常委为团长、冯梯云、汤德全常委和黄辛白委员为副团长的全国政协视察团一行57位委员，对江苏省的工业生产和改革开放情况进行了视察。视察团听取了江苏省副省长季允石关于当前江苏省经济发展和改革开放的情况介绍，并分别听取了南京、南通、苏州市政府的情况汇报；视察了南通第二棉纺织厂、南通机床厂、苏州东吴丝织厂、苏州迅达电梯厂等企业，并与部分干部、技术人员、工人座谈；还视察了南通经济技术开发区、南通港、昆山经济技术开发区。江苏省政协副主席戴顺智全程陪同视察。视察结束后，省委书记沈达人、副书记曹克明、常务副省长高德正、省政协主席孙领等与视察团座谈，听取委员们的意见和建议。委员们在视察中看到，经过十多年的改革开放，江苏省的经济获得了重大发展，目前工业生产形势良好。特别令人鼓舞的是，今年初邓小平同志南巡重要谈话和中央政治局全体会议精神传达后，江苏省各级领导的思想进一步解放，改革开放的步伐明显加快，旧的传统经济体制正在逐步被打破，新的商品经济模式正在逐步建立。

这次视察，给委员们留下的最深刻的印象是：

——工业生产速度明显加快。1—5月，江苏乡以上工业企业累计完成产值1293.7亿元，比去年同期增长26.9%，高于全国平均增速9个百分点。

——经济效益指标全面回升。1—5月，全省独立核算工业企业利税总额达89.3亿元，比去年同期增长23.2%，其中利润总额增长35.9%。全员劳动生产率增长22.4%。

——企业扭亏进一步好转。至5月末，全省亏损企业比去年同期下降16.6%，亏损金额减少7.8%。

——“三资”企业发展迅猛。1—5月，全省新批“三资”企业969家，进入四月份以来平均每天批准“三资”企业超过10家，协议利用外资8.4亿美元。

为了抓住当前机遇，江苏省作出了加快改革开放促进经济发展若干问题的决定，提出了“四个加快、三个为主”的加速改革开放和经济发展的战略：加快改革步伐，基本形成以市场调节为主的经济运行新机制；加快对外开放，尽早形成以外向型经济为主的新优势；加快科技进步，逐步形成以高新技术为主导的经济新格局；加快提高经济效益和结构调整，提前实现第二步战略目标。为实现这一战略目标采取了一系列具体措施，主要有：

——在企业改革上，重点是放开搞活，围绕转变企业特别是大中型企业的经营机制，把企业推向市场。具体包括：1. 组建企业集团。2. 对企业进行放开经营的试点，引入乡镇企业和“三资”企业的机制，政府只管一个领导班子，一个承包合同，一个工效挂钩比例，其余生产经营活动全部放开。3. 对企业进行投入产出总承包的试点。4. 推行股份制试点。5. 推广徐州市的经验，加快企业内部劳动、人事、分配制度改革。

——加快市场建设。抓紧建设徐州淮海蔬菜市场、华东综合市场、南京信息市场和常州工业品批发市场等9个省级市场。

——放宽政策，重点是放宽外向型经济、科技进步和发展第三产业的政策。鼓励有条件的市、县自费办各种开发区、工业区、投资区，筑巢引凤或引凤筑巢。扩大土地批租范围，在土地、劳动力方面实施优惠政策，多渠道、多形式吸引外资，加快成片开发。办好高新技术开发区和苏南“火炬”带，促进科研单位、高校与生产企业合作，使科技加速转化为生产力。科研成果可作为技术入股，盈利分红，风险我担。实行“放水养鱼”，并利用外资搞基础设施建设，发展旅游、咨询、信息等新兴第三产业。

——简政放权，转换政府职能，搞好服务。政府对经济的管理由直接管理为主转为间接管理为主。把企业应有的权放到企业，增强基层和企业的活力。赋予常熟、泰州等八市（县）省辖市的经济管理权限。政府机构改革，是实行政企分开，走“小机构，大服务”的路子。

——扩大开放，重点是抓包括苏州、无锡、常州、南通、南京、镇江、扬州7个省辖市及所辖的37个县（市）在内的沿江经济带的开发建设。这一地区是全国的精华之一，适于发展外向型经济，易与上海浦东的开发接轨。

二

委员们在视察中了解到，经过十多年的改革开放，江苏积累了一些发展经济的经验，在经济技术、思想意识、干部队伍等方面都为九十年代乃至下个世纪经济的发展打下了良好的基础。

一、因地制宜，根据各地不同特点和优势发展经济。委员们认为，善于把中央的政策与本地实际结合起来，是江苏经济发展成功的秘诀。南京是位于长江下游的中心城市之一，也是全国经济体制综合改革的试点城市之一，“六五”和“七五”期间是国家

重点投资的城市。这里骨干企业多，高校、科研机构密集，技术力量雄厚。因此南京依靠国家的倾斜政策，利用其地理、科技优势，着重抓了发展大中型企业，形成了以重化工业为主体，以电子、汽车、化工为支柱的综合型工业生产体系，走出了一条“依靠科（科技）、外（外向型）、联（横向联合）、改（改革），发展电（电子）、汽（汽车）、化（化工）、特（特色产品）”的工业发展路子。南通是我国首批对外开放的十四个沿海港口城市之一，具有滨江靠海、经济腹地广阔的特点，是长江流域进出口物资的转运枢纽，也是全国出口商品综合生产基地之一。因而南通着重抓了发展外向型经济，产品瞄准国际市场，取得了较好的经济效益。南通素有“纺织城”之称，纺织产品远销60多个国家和地区。近些年来全国的纺织业普遍不景气，而南通的纺织业仍然呈良好的势头。委员们视察的南通第二棉纺织厂，“七五”以来，产品出口量占总产量的70%以上，年出口创汇三千万美元，居南通市之首。其它行业也在走向国际市场。南通机床厂进口美、英技术，产品返销美国、新加坡、香港等国家和地区。1986年该厂被列为国家首批机床出口基地，“七五”期间，产品60%以上出口。1985年经国家批准设立的南通经济技术开发区，经过六年建设，投产开业的企业已有110家，其中“三资”企业17家。1991年全区实现工业总产值2.1亿元，创汇3561万美元，利税2450万元。苏州的大中型骨干企业少，所得国家倾斜政策少，但集体经济比重大，国家管得少，可以较自主地发展乡镇企业，每年以百分之三、四十的速度增长。去年实现产值441亿元，利税20.4亿元，分别占全市工业企业的63%和68.6%，成了该市国民经济的“半壁江山”，也成为全国广大农村学习的榜样。

二、市场意识浓厚，已形成一支具有开放思想和经济头脑的干部队伍。这是历史形成的，也是现实经济生活所必需的。江苏为沿海省，人多地少，自然资源短缺，“五五”之前，国家投资项目很少，经济发展走的是自我积累、自力开发、自主发展的路

子。计划调节的比重很小，以前发展的地方国营和城镇集体工业，国家计划基本未作安排，后来发展的乡镇工业，是“两头在外”，自找原料，自筹生产，自谋销售，生产、流通主要是靠市场来实现。现在全省工业生产和主要物资的市场调节部分已占90%左右，苏州的计划部分只占4%。因此，人们形成了较浓厚的市场意识。苏州市的企业为了促销，普遍推行了销售承包制，对推销产品者给予销售额千分之三至五的奖励，取得了很好的效果。这个经验正在江苏全省推广，也值得全国各地借鉴。正因为经济依赖于市场，所以江苏目前形成了一支商品经济意识较强，热心钻研经济工作，富有创新精神的干部队伍。视察团接触到的南京、南通、苏州、昆山等地的党政和企业负责人，所作情况介绍都非常清晰，对当地的经济工作非常熟悉。他们机遇意识强，自信心强，能脚踏实地，真抓实干。所有这些，都为江苏发展社会主义市场经济奠定了基础。

三、加快基础设施建设，大力扩大沿江、沿海、沿线的对外开放。

四、经济依靠科技进步的意识有所加强。南京、南通、苏州都把“科技兴市”作为发展战略之一。建设高新技术产业开发区，引进国外先进技术，改造传统产业。尊重知识、尊重人才的风气增强，南京对为发展地方经济作出突出贡献的科技人员实行重奖，昆山开办人才市场，吸引全国各地的人才，都取得了良好的效果。

三

委员们希望江苏经济在已取得成就的基础上进一步发展到更高的水平，为建设中国的社会主义市场经济作出应有的贡献。为此，委员们提出了一些意见和建议。

一、开放是手段，提高国力，搞好经济是目的。在引进外国

技术时要注意引进高、精、尖的东西，特别要重视对引进技术的消化、改造、提高，搞好二次开发，要搞世界先进水平的东西，不能跟在“四小龙”后面亦步亦趋。同时还要注意引进国外的先进管理经验，希望江苏要有这样的雄心壮志。

二、工业、农业、第三产业都要向高水平、高档次发展。因为江苏的乡镇企业大都是中等企业，曾经取得了扬威世界的成果，但不能自满。现在的产品还是大路货，低档次，要调整产业、产品结构，加强产业分工，产品升级，保持发展后劲。要把高新技术应用到工农业生产和服务行业中去，充分发挥科技作为“第一生产力”的作用。提高产品质量和效益，增强市场竞争力。

三、发展生产力，核心是提高人的素质，因此要重视教育，培训各种专门人才。希望江苏加强智力投资，在职业教育这个薄弱环节上下功夫。江苏经济有了很好的基础，江苏的文化历来就很发达，要使经济发展到一个更高的水平，必须普遍提高人的素质。

四、在坚持以经济建设为中心的同时要注意防止城市环境污染，重视绿化工作。南京的绿化搞得比较好，气候大有改善。具有“东方威尼斯”之称的苏州市，河、沟污染严重，影响旅游事业的发展 and 城市声誉，一定要花大力气治理好，经费可以由国家投资与地方集资来解决。苏州的古城要保护好，可实行新老结合，改造与保留相结合，保存具有民族传统文化特色的遗产。南通、昆山技术开发区刚起步，发展工业时要优先处理好“三废”问题。发展经济要物质生活和精神文化一起抓，领导班子要注意辩证法，坚持“两手硬”。

五、发展外向型经济，实行外引的同时也要加强内联。江苏作为沿海沿江省份，近几年“三外”（外贸、外资、外经）齐抓，“三外”齐上，在外引方面作了大量工作，取得了很大成绩，但在内联方面尚显不足。作为位于长江三角洲的主要省份，江苏要发展沿江上游市场，开拓本省腹地经济，以苏南带动苏北的发

展。希望能引起足够的重视。

六、加快能源、交通等基础设施建设。这是关系到江苏经济是否有发展后劲和进一步扩大开放能否取得好的效果的大问题。江苏煤炭探明储量仅为全国的0.5%，原油为全国的0.2%，天然气为0.3%，而能源消耗却占全国的5—6%，每年需调入煤炭五至六千万吨。除了提高工业效益，节能、节材外，还要大力发展火电，特别是可以与中央有关部门商量发展核电，缓解火电之不足。在交通方面，希望江苏与中央商量解决建设铁路、公路、机场、港口中的有关问题，特别是加快宁通一级公路、苏北铁路南通段、沪宁高速公路、沿江公路、沪宁电气化铁路、南京国际机场、南通机场的建设和南京、南通等港口的扩建。

七、要重视水利问题。由于长江上游水土大量流失，在汛期年度造成各省洪涝灾害。江苏地处长江口，泥沙会造成拦门沙，阻碍航运，喇叭口内伸，形成盐碱田，出海洪水会造成沿江洪涝灾害。所以江河水利问题，一定要特别加以重视。特别是去年的淮河、太湖的洪灾，应引以为戒。

关于视察辽宁省国营大中型 企业情况的报告

(1992年7月)

全国政协赴辽宁视察团

1992年7月1日至12日,以周绍铮常委为团长,杨拯民、黄大能常委、焦力人委员为副团长的全国政协赴辽宁视察团一行66人,对辽宁省沈阳、本溪两市的国营大中型企业进行了为期12天的视察。

视察团在辽期间,分别听取了省委、省政府,沈阳和本溪市委、市政府关于国营大中型企业情况的报告。视察了本溪钢铁公司、本溪水泥厂、沈阳鼓风机厂、沈阳开发区、沈阳南湖高科技开发区、沈阳计算机外部设备厂、沈阳金杯汽车有限公司。与来自生产第一线的工人、科技人员、基层干部共88人举行了两次座谈。

辽宁省是我国大中型国营企业和产业工人较为集中的地区,经过40多年的建设,已形成了一个以重工业为主体,以大中型工业企业为骨干的工业基地。目前,辽宁省有大中型工业企业1062家,约占全国大中型企业的十分之一。其中大型企业380家,中型企业682家,职工总数287.4万人。1991年,完成工业总产值1021.9亿元,占全省工业产值的70%,实现利税99.1亿元,占全省工业利税的77.6%。

辽宁省国营大中型企业的特点是: 1. 工业基础雄厚,重工业体系门类齐全,在全国具有举足轻重的地位; 2. 拥有一支政治

素质好，能吃苦、能打硬仗的职工队伍；3. 科技队伍实力较强，具有较高的科研能力和科技水平；4. 建国40多年来，在提供产品、上交利税、输送人材、技术支援等方面，对全国各地各行业都作出了很大贡献。特别是改革开放以来，为支持国民经济的稳定增长，保证改革措施的正常出台，支援国家财政，作出了不少奉献。

委员们在视察中高兴地看到，辽宁全省认真学习、贯彻邓小平同志南巡的重要谈话，在深刻领会小平同志重要谈话精神实质的基础上，注重联系实际，认真总结经验，在解放思想，抓住机遇上下功夫，提出了一些切合实际的加快经济建设的措施。全省经济在去年已有转机的基础上，今年上半年出现了明显的好势头。特别是一些国营大中型企业的生产经营和经济效益状况有了较为明显的起色。具体表现为：市场需求见旺，产销明显回升；出口产品的生产经营稳定增长，外向型经济进一步发展；企业经济效益开始好转，企业后劲有所增强；企业活力和应变能力也有所增强。今年1至6月份，全省1006户独立核算的大中型企业完成工业总产值556.67亿元；比去年同期增长13.9%，销售产值比去年同期增长10.8%，产销率达94.2%，比全省平均水平高2.8个百分点。相当一部分大中型企业生产任务由过去“吃不饱”到“吃不了”。从今年6月底全省大中型企业主要经济效益指标考核情况看，各项指标均呈两位数增长之势，其中工业增加值完成181.6亿元，比去年同期增长18.9%，产品销售收入完成530.18亿元，增长26.3%，实现利税62.44亿元，增长28.5%，实现利润13.1亿元，增长72.6%，亏损企业户数下降10.6%，从总体上看，辽宁省不少大中型国营企业开始向良性循环的轨道起步。

经过实地视察并与各级领导、科技人员、工人同志进行座谈，委员们感到，虽然今年上半年出现了经济发展的好势头，但从目前情况看，制约大中型企业发展的深层次问题并没有得到根本解决。有些二位数的增长速度，是在去年基数很低的基础上增

长的，实际上带有恢复性质；生产上出现的好势头，主要是受国家固定资产投资增长、生产资料市场需求拉动的结果，并不是自身调节所带来的效应。包括中央企业在内的国营大中型企业虽然产销同步增长，亏损面减少，但经济效益低下的局面仍没有根本好转。到6月底，亏损面仍达38.6%，亏损额达16.33亿元，比去年同期增加1.1%，经济形势仍然十分严峻。

委员们认为，影响辽宁省大中型国营企业发展的原因，主要是以下几个方面：

1. 产业结构和产品结构不尽合理。大中型企业以重工业为主，产品大部分为初级产品。在我国现有经济体制下，这种产业和产品结构，使得这些企业难以走出高投入、低产出、高消耗、低效益的困境。本溪钢铁公司卖一吨铁，只能挣得7元钱，就是一例。

2. 大中型国营企业指令性计划比重过高。辽宁省高于全国平均值的一倍以上，有些大型企业且高达90%以上。由于一些主要的能源、原材料平价供应计划没有保证，不得不议价购用，为完成指令性计划，企业蒙受很大损失，辽宁全省一年大约为此要损失30多亿元。

3. 企业老化特别严重。这是辽宁省大中型企业难以搞活的致命原因。部分老企业进入“超期服役”状态，设备老化、工艺陈旧、技术落后的情况日趋严重。1062家大中型企业中，604家是50年代以前建立的，有277家是解放前的老企业。五十年代的设备占30%以上，六、七十年代的设备占50%以上，八十年代以来的只占10%。本溪钢铁公司的5座高炉中，有两座分别是1915年、1917年建造的。有的同志感叹地说，这一状况如不改变，要不了多少年有的企业将成为一堆废铁。

4. 资金占用有增无减。由于长期受产品经济体制的影响，与目前市场结构的变化不相适应，造成产品积压与资金超量占用和资金拖欠的现象，导致资金严重短缺。为了维持生产，只有大量

的借入资金。1991年末,辽宁省大中型企业借入资金604.57亿元,相当于全部流动资金期末占用额的96.4%,平均每一职工借入资金达2.1万元,支付的利息相当于净产值的12%。

5. 企业负担沉重。老企业离退休职工多,加上企业办社会,解决的问题很多,各项支出还在逐年增大。例如,职工住房一直紧张。曾为我国机床工业做出过很大贡献的沈阳第三机床厂,职工人均住房只有2.8平方米。还有社会上向企业的形形色色摊派,使企业“无法拒绝”,不胜负担。

委员们认为,国营大中型企业是国民经济的主体,是社会主义经济的支柱。在我国加快改革开放,争取国民经济再上一个新台阶的过程中,在指导思想上应把切实增强国营大中型企业的活力放在与开放沿海城市兴办经济特区同等重要的地位。在政策上应有所区别,不要“一刀切”。对于国营大中型企业要有所倾斜,随着价格体系的理顺而相应减少的财政补贴,其中相当部分应逐步转到对国营大中型企业的政策调整方面,给予企业以休养生息、恢复生机的机会。对其中某些企业还要立足于“抢救”。应该看到,在我国重新加入关贸总协定后,要参与国际市场的竞争,如果没有国营大中型企业高质量的拳头产品,参加国际市场竞争只能是一句空话。

为此,委员们提出如下意见:

一、认真落实《企业法》和《转换经营机制条例》,加速转换企业经营机制。大力促进企业以劳动、人事、分配制度为重点的改革。劳动、人事、分配制度存在的弊端,是窒息企业生机和活力的重要原因。委员们在视察中看到,凡是在这方面已经实行改革的企业,工人就有积极性,企业管理很有秩序,企业也有凝聚力,企业内部挖潜较有后劲。目前的问题是政策落实慢,阻力重重,困难很多。从实际情况看,对已出台的深化改革措施,切不可估计过高。中央和地方,还必须坚持不懈地贯彻执行关于国营大中企业转换机制的有关法令和条例,反复检查督促,真正落实

到企业。做到在深化改革中企业有自主权、职工有民主权。确保企业人事、劳动、工资奖金分配、产品定价、投资决策、进出口经营等自主权不受侵犯，真正把企业推向市场。与此同时，地方政府在转变职能中，要以大力发展第三产业、完善社会保障体系作为为企业服务的重中之重，以消除企业办社会的沉重负担。

二、给辽宁老工业基地的国营大中型企业以休养生息恢复生机的必要照顾。在改革的前十几年，大中型企业支持了全国的改革开放。现在农业已进入自我发展的良性循环；乡镇企业、“三资”企业、私有经济都有了可以自主发展的条件和能力。为此，建议中央对国营大中型企业的政策作些必要的调整和倾斜，使企业能够恢复生机、积蓄后劲，调整产品和产业结构，改造老化设备，重新振兴起来。具体建议是：1. 对新建企业的投资，加强宏观调控。凡老企业已有一定规模和基础的产业，不搞重复投资，而是将资金集中投在对老企业的改造上。2. 对于辽宁省国营大中型企业中产品是国民经济急需，社会效益大、企业本身收益低、改造任务繁重、偿还改造贷款有困难的企业，对欠债采取停息挂帐的照顾。3. 对辽宁省重点改造企业的所得税的调减，从三年到位改为一年到位，加快减免能源交通基金和预算调节基金的实施进度；允许该省对部分重点改造企业试行“投入产出总承包”，并酌情增加辽宁省在分税制中所享的比例，给辽宁省略为宽松的财经条件，以利于恢复国营大中企业的生机与活力。

三、辽宁省大中型企业技术、设备、工艺改造任务十分繁重，资金严重短缺。为了加速企业技术改造，单靠国家投资显然不够，必须采取社会融资的方式。为此，建议中央：1. 允许辽宁省某些改造任务重的大中企业在地方政府按国家规定要求有充分论证的条件下，在内部和社会上采取发行股票或债券等方式，向社会融资。部分有条件的可以到上海、深圳股市上市。适当增加辽宁省年度固定资产投资债券的发放额度。2. 国家利用外国政府贷款和世界金融组织贷款项目，对辽宁老企业改造应有所倾斜。

适当增加辽宁省年度利用国外商业贷款规模，以增加其对外融资改造老企业的能力。3. 沈阳市是东北最大的工业城市，又是东北的交通枢纽，建议在条件成熟的时候，争取早日在沈阳设立股票交易所，作为我国东北三省的试点城市。一方面为搞活大中企业集资，另一方面建立起我国东北的经济、金融、贸易中心。

四、加速老企业的改造，必须依靠科技进步。只有用高新技术改造传统产业，才能有高水平、高质量的改造，才能在国内市场上有竞争力。辽宁省有100多万科技人员，2300多个科研机构，每年有近3000项科技成果，但当前科技人员的积极性还未充分调动起来，有些企业的科技人员很不稳定。为此，应该深化科技体制改革，将科研成果和转化为产品所创造的利润挂起钩来，改善科研条件和给科技人员应有的奖励。以调动科技人员的积极性，更进一步促进科技成果的转化，使科技力量真正为生产发展服务。

五、改善辽宁省对关内的陆海运输条件，是关系到辽宁及东北全区国民经济发展的战略性问题。辽宁是以原材料为主体的工业大省，进出关物资1991年在亿万吨以上。铁路运输到广州、上海二局只能满足30%左右。当前陆海货运不畅，积压严重。随着国民经济蓬勃发展，运能和运量矛盾日益突出，已到非解决不可的地步。关于新建秦皇岛到沈阳铁路，设计方案已经多次论证，最近铁道部宣布在“八·五”期间兴建，建议早日开工，争取尽快投入运行，辽宁省有2100公里海岸线，有以大连港为主体，营口、锦州、丹东等港口群，年吞吐量已达7000万吨，目前突出的矛盾是海上运力不足。建议国务院有关部门在放宽购船指标、沿海航运等方面，能够根据辽宁和东北的实际情况予以大力支持，帮助他们发展海上运输。

关于视察舟山、温州地区 改革开放情况的报告

(1992年9月)

全国政协京外常委赴浙江视察团

1992年9月12日至24日,全国政协京外常委一行31人,在团长刘秉彦,副团长梁家、赵海峰、汤元炳同志的带领下,赴浙江视察。在杭州听取了省领导同志关于全省加快改革开放的情况介绍,然后着重到舟山、温州实地考察改革开放、加快岛屿开发和经济建设步伐的情况。视察结束后,与省委、省政府主要领导同志进行了座谈,交换了意见。

常委们普遍认为,在邓小平同志南巡谈话精神指导下,浙江省各级领导干部和广大群众,贯彻实施省里制订的“打基础,上水平,增效益”经济发展战略,积极热情地投身到改革开放的大潮中,整个发展势头好,呈现出一派繁荣兴旺的景象,使我们开阔了眼界,提高了认识,很受鼓舞。

舟山于1987年1月撤地建市,同年4月舟山港对外开放。1988年4月被列入沿海经济开放区。

舟山处于我国经济最发达的长江三角洲的前沿,背靠沪、宁、杭、甬等大中城市,集黄金海岸和黄金水道于一体,是我国南北海运和江海联运的要冲;从世界范围看,舟山群岛正处于太

平洋西岸的中点，同日本、朝鲜半岛、菲律宾等国成等距扇形网络，地理位置十分重要。舟山拥有得天独厚的“港、渔、景”资源。

常委们在视察中了解到，重要的地理位置和资源优势决定了舟山在长江三角洲经济区及我国经济发展格局中处于一个十分重要的地位。

(一) 舟山拥有优良的深水港资源，可开发建设各种等级泊位的岸线1500多公里。其港域资源具有以下优点：

——水深流顺，不冻少淤。其中水深15米以上，可建10万吨以上泊位的岸线达95.8公里。水流平顺，常年不冻。长江、钱塘江、甬江带去的泥沙极少在此淤积；

——水域广阔，锚泊作业面积大，避风条件好。港域面积达1000平方公里，可作锚泊的119平方公里，港域四周群山环抱，风浪小；

——航门众多。进出航道达13处之多；

——建港投资省。岸坡陡峭，一些岸线离岸200米左右水深即达20米以上。可劈山填海。风浪小，建港不需筑防波堤。据中外合资嵊山20万吨等级原油中转储运基地施工核算，建同一吨位泊位的投资比国内其他同类型码头节省三分之二。

常委们认为，舟山港实为上海的深水外港，同宁波北仑港为一港两岸。上海、宁波、舟山三港同属一个海域，功能不同（舟山的主要功能在于“水水中转”），可以优势互补。建议中央、国务院有关部门把舟山港的开发建设提到议事日程上来，对三港进行统筹规划、合理分工，有计划、有步骤地加快开发舟山的港口资源，以便尽早与浦东的开放开发接轨，充分发挥三港的综合优势，使之成为西太平洋地区的交通枢纽港，早日为长江三角洲和我国的经济服务。

(二) 渔业是舟山传统的支柱产业。舟山是我国著名的渔场，鱼类资源十分丰富。目前舟山年产海水鱼50万吨左右，约占

全国海水鱼总产量的十分之一。但近年来，由于传统渔业资源持续衰退与近海捕捞强度过大的矛盾日益激化，渔业生产的发展受到严重影响。

为此，常委们建议，舟山的渔业要从远洋捕捞和近海养殖两方面拓展。

常委们一致充分肯定舟山第二海洋渔业公司利用外资，发展远洋渔业的做法。二渔公司自1978年12月起，以补偿贸易方式共利用外资1177万美元。于1987年全部还清贷款，到1991年，总捕捞量13602吨，销售总额1.1亿元，创利税1002万元，创汇1110万美元。成为拥有职工3500人、固定资产8100万的大型渔业企业。借外国人的钱，买外国人的船，到外海去捕鱼，还清了外国人的债，既发展了企业，为国家创造了税收，还保护了近海资源，安排了劳动力，培养了一批到外海远洋进行现代化捕捞的技术人才。这条渔业补偿贸易的路子走得好，其经验值得借鉴和大力推广。

常委们认为，要充分利用滩涂、港湾、浅海发展养殖业。舟山发展海水养殖条件好，但起步晚，若充分重视，“耕海牧渔”，将大有可为。

委员们呼吁，必须在全国范围内禁止对近海进行掠夺式的捕捞。要重新划定禁渔区，严格实行“禁渔期”。同时，沿海各省市要搞好环境保护，防止工业污水进一步污染海水，以保护东海的水产资源。

(三) 舟山集岛屿、海洋和旅游文化于一体，具有自然、历史、人文景观的综合优势，旅游资源丰富，景观独特。其中有普陀山岛和嵎泗列岛两个国家级风景名胜区。近年来，舟山的旅游业有了迅速发展，1991年旅游人次已突破120万。发展舟山“海天佛国”的旅游业前景可观。常委们建议，应加速完善旅游的基础设施，要搞特色旅游，也要搞多样化旅游。搞度假村，搞房地产，让港、澳、台人士来这里造别墅、购房舍。

此外，常委们还就舟山市社会经济综合发展提出以下几条建议。

第一，由国家给予一定的优惠政策，让舟山在目前国家投资紧缺的情况下，积极开展对外招商，大力引进和利用外资开发舟山。舟山市政府也要动员全市人民力量，吸收、集中民间资金，用于开发建设。

第二，应充分利用“港、渔、景”的优势，以港口资源的开发带动其他各业，把渔业作为发展的基础，把拆船、修船业、造船工业搞上去；对市区作整体规划，划定生活区、旅游区和贸易区，以适应发展需要。

第三，舟山为我国海上的东大门，既是我国沿海经济发展的重要地区，也是军事要地。要妥善处理好经济建设、改革开放与国防建设的关系。从全局利益看，经济建设与国防建设、对外开放与加强国防是一致的，关键在于如何把两者妥善地结合起来。建议参照美国夏威夷以及我国海南、厦门、大连的做法和经验，对有些可以全部对外开放的地区应全部开放；有些可以部分开放的地区应部分开放；对一些不宜对外开放的地区，可以搞成军事封闭区。舟山的国防建设已搞了40多年，要珍惜多年来国防建设的成果，要加强人民国防教育，采取措施保护好现有的国防设施。

二

温州是我国改革开放起步较早的地区之一。几年来，相继成为我国沿海开放城市、农村改革试验区、综合改革和金融体制改革的试点城市。

通过实地考察，常委们认为温州的特点是“活”，市场活，机制活。温州从自身的实际出发，经过十几年不懈的改革、探索，形成了以市场为导向、以流通为纽带、以实业为中心、以效益为

目标，以公有制为主体，个体、私营、集体、国营等多种经济形式并存的市场经济机制，刺激了社会生产力的迅速发展。1991年与1978年比较，全市工农业总产值由18.93亿元上升到163.3亿元，增长5.9倍；财政收入从1.35亿元上升到9.7亿元，增长6.2倍；农民年人均收入从113.5元上升到1044元，增长8.2倍，职工人均工资由504元上升到2140元，增长3.2倍。各项主要经济指标都翻了几番，达到了个人、集体、国家三者的同步发展，富裕了广大人民，综合经济实力明显增强。

温州人在缩小城乡差别、促使城乡一体化过程中，改变我国传统的投资体制，逐步形成了集资建设、有偿使用的投资回收机制，调动了国家、地方、集体、个人多方面的积极性。使农村建制镇从1978年的18个上升到1991年的132个，建成了象龙港那样的农民城。既解放了农村生产力，又改善了广大农民的生活设施和条件，为社会与经济加速发展打下了坚实基础。温州在这方面的探索是成功的，提供的经验是宝贵的。

常委们指出，温州在国家投资少、生产力水平低下、结构又不平衡、国民经济基础比较薄弱的条件下，依靠党的改革开放政策，依靠广大干部和人民群众自力更生、艰苦创业、不断探索的精神，使温州的面貌发生了巨大的变化。这种精神值得称道和肯定。

常委们认为，在肯定温州改革开放取得成绩的同时，应该看到温州的社会经济发展面临着新的挑战，也存在着一些严重的消极现象，若不积极采取相应措施，将阻碍温州社会经济的进一步发展。

第一，十多年来，温州的经济以分散的、粗放的、劳动密集的小生产、小规模为经营特征。面对来自高科技和与之相应的现代化的大生产的挑战，面对竞争日趋激烈的市场，应考虑如何把传统的生产经营方式转向以现代科技、人才为依托的现代化的大生产、大规模上来。

第二，应着手提高产品质量，严格工商税收制度，严格产品质量标准，严厉打击假冒伪劣产品，有关部门应采取严格的措施进行综合治理，走质量第一的商业发展道路，树立起温州产品的新形象。

第三，温州的城乡一体化取得了良好的进展，但不少地方的脏、乱、差现象依然存在。应加强城镇基础设施的管理，进一步改善交通秩序和卫生状况。

第四，应加快科技进步和教育发展的速度。21世纪温州的经济怎样发展？必须依靠先进的科学技术和大量各类专门人材。应该看到，随着经济发展，人民生活水平的提高，物质财富的增长和人的现有文化素质将更加不相适应，必然形成一个较大的差距。这个差距的存在和扩大，极容易为落后的甚至腐朽的思想文化所侵蚀，反过来影响生产力的发展。因此，要重视精神文明建设，使温州的精神文明与物质文明同步健康地发展。

三

在视察过程中，浙江省各级地方领导同志还反映了一些问题，希望得到国家的支持和帮助：

(一) 目前浙江沿海33个县、市中，还有嵊泗、岱山等县未对外开放，希望能尽快批准，以便加速引进外资，促进海岛经济发展。

(二) 远洋捕捞和开发海涂资源是一项投资多、周期长、效益高、风险大的工程。要大规模进行开发建设，资金筹措困难很大，希望国家给予支持。

(三) 要求把开发南海渔业资源视为远洋渔业，让东海渔船进入该海区生产。

第 二 部 分

专 题 调 查 报 告



关于加强宏观调控的几点意见

(1989年2月)

全国政协经济委员会

自中共十三届三中全会和国务院提出治理经济环境、整顿经济秩序、深化改革的方针与有关政策措施后，全国政协经济委员会于1988年10月中旬至1989年2月中旬，就在治理、整顿、深化改革中如何加强宏观调控的几个问题开展工作。为此专门成立宏观调控专题组，邀请国家计委、国家体改委、财政部、中国人民银行、国家税务总局、中国工商银行、中国建设银行、中国银行、国家外汇管理局等部委领导和有关部门负责人分别就如何调控固定资产投资规模和消费基金增长、财政收支平衡与赤字预算、信贷规模控制、治理通货膨胀、国家债务与偿债准备等问题，向委员们介绍情况、问题及对策，组织委员座谈，与有关部委同志交换意见。通过对当前国民经济形势的分析研究，委员们对宏观经济调控问题发表了一些意见和看法，现报告如下：

一、当前的经济形势确实很严峻

改革十年我们取得了巨大的成就，这是有目共睹、勿庸置疑的。同时，我们也应看到，因近年来我国经济发展中所积累的一些问题未能及时解决，造成1988年严重的通货膨胀和物价大幅度上涨，并引起社会和人民的严重不安，其根本原因是宏观经济的严重失衡与失控，主要表现在：

（一）社会生产，积累与消费的关系不协调。

首先，全社会固定资产投资规模过大，积累率过高。1988年固定资产投资总额4314亿元，超计划1254亿元，造成国民收入中积累率高达37.4%。其次，消费基金增长率超过了工农业生产的增长率。1988年通过银行支付的城乡居民工资及其他现金比1987年增长26.5%，分别比工农业总产值增长率高出5.8和23.3个百分点。积累和消费失去有效控制，社会需求的超常增长加剧了供求总量矛盾，社会供求总量差额已从1987年的1573亿元猛增到1988年的2243亿元，增长率达42.6%，吃掉新增产量，减少社会库存，助长经济过热发展。1988年社会结余购买力累计已达5600多亿元，多余的购买力随时都可能冲击市场，这是个严重的不稳定因素。

（二）产业结构严重失衡，生产效益明显下降。

1988年工业农业总产值分别增长20.7%和3.2%，两者相差6.5倍；工业内部加工工业增长23%，能源和采掘原材料工业只分别增长4.8%和10.8%。由于农业、能源、采掘、原材料工业相对滞后，加工工业超前发展，特别是粮食、棉花连续几年生产徘徊，粮食人均产量由1984年的791市斤降到1988年的718市斤，棉花由12.2市斤降到7.6市斤。社会生产不仅后劲乏力，即使维持当前水平也很艰难。尤其是受煤炭供应缺口扩大的影响，各行业争夺煤炭，火力发电厂发生了缺煤停机，更加重缺电问题。一些大中型骨干企业，原料、能源、运力紧张问题难以解决。生产资料价格成倍上涨和生产能力相对过剩导致企业生产低效益运转，企业亏损增加。

（三）财政收支不平衡，政府债务增加。

1988年预计财政收支总额分别为2587.82亿元和2668.31亿元，收支不平衡问题严重。受物价上涨影响，财政收入实际是负增长。由于忽略财政收支平衡问题，1979~1988年的十年中，九年有赤字，净赤字总额达650亿元，如果加上国家所借的内外债，

赤字规模更大。近年来各种承包制的普遍推行，财政减税让利过多，财政收入占国民收入的比重呈下降趋势，将由1979年的31.9%降到1988年的19%（按可比口径计算），而每下降一个百分点，国家财政即减收八九十亿元；另一方面是预算外资金增长过快，1988年已增加到2270亿元，比1979年增长4倍。资金过于分散，受损害最大的是关系国民经济持续稳定发展的农业、基础工业和教育科技事业，同时也降低了中央宏观调控能力。而在支出方面，在整个财政收支比重中，中央财政收入比重已下降到50%左右，而支出比重却仍高达60%以上，使中央财政入不敷出，难于应付。财政的入不抵支加重了国家债务负担，1988年由财政负担的国内债务金额达500多亿元，预计1990~1992年为还债高峰期，年均还本付息额在400亿元左右。即使每年能发行新债250亿元，也还需从当年经常性财政收入中拿出100多亿元还债，这将使本已十分困难的财政更加困难。

（四）信贷规模过大，货币发行过量。

与经济过热相联系，信贷资金缺口过大。一是固定资产贷款增加额过大，不利于固定资产投资规模控制；二是专业银行认购财政债券加剧了资金紧缺；三是企业流动资金缺口达几百亿元；四是储蓄存款滑坡，1988年比1987年少增加100多亿元；五是负利率问题严重。信贷资金的严重不足，还一度造成不少地方欠付农产品收购款，农民对打白条意见很大。

货币超量发行，全年货币净投放679.6亿元，年末货币流通量已达2134亿元，比1987年末增长46.7%。货币流通量增长超过商品经济发展的实际需要，既反映了经济过热发展对货币供给的压力，又是推动通货膨胀的重要因素。

（五）外贸收支不平衡，外债增长过快，外资使用效益不够理想。

近年来对外经济发展虽然很快，但却隐藏着令人担忧的问题，主要是国家外汇短缺，外汇储备不足，而外债增长速度过

快，1986~1988年三年年均增长33%；受经济过热、短期行为影响，借用外资的使用结构也不尽合理。此外还有利率高的国际商业贷款比重过大，国际租赁业务增长过快，外债中日元比重过大，增加了偿债的汇价风险；再加上外债管理不严和政出多门，一些项目缺乏可行性研究，部分债务人缺乏偿债能力等问题，加重了国家偿债负担和风险。据有关方面测算，1992年将进入偿债高峰期，年还本付息80多亿美元，并有逐年增长的趋势，偿债率（当年还本付息额占外贸出口收汇的比重）将接近20%的国际警戒线。

造成宏观经济失衡与失控问题的原因是多方面的。主要在于宏观经济指导思想存在急躁情绪。由于对国情、对形势、对经济生活中积累的问题估计不尽符合实际，不能恰当地控制生产发展速度，对改革的复杂性估计不足，当改革和经济发展取得较大成就时，往往头脑发热、急于求成。还在于对适度通货膨胀和赤字预算能够刺激经济发展的观点对我国经济建设的不利影响认识不足，放松了必要的宏观调控。又因为社会主义商品经济新秩序的建立需要一个过程，打破旧的经济运行秩序，原有的宏观调控手段作用减弱，而新的一套调控机制还未建立与健全，出现了控制真空。而政治体制改革滞后，又在一定程度上妨碍了宏观调控机制的建立。总之是在重大决策问题上缺乏民主性和科学性。

二、我们的意见和建议

治理整顿的目的是总结经验，建立良好的经济环境和秩序，为经济发展和深化改革创造条件。因此，应强调在一定时期内，对计划、财政、金融、物资、外贸的适当集中统一管理和综合平衡，并作为宏观调控的出发点和依据。注重防止治理整顿上的急于求成倾向，注重各项改革政策措施的相互协调。

半年来，为解决宏观经济失衡与失控问题，国务院采取了一

系列政策措施，并取得初步成效。现在关键是各级政府、各个部门必须坚决贯彻执行，绝不能采取各行其是，各取所需的态度。建议国务院下大决心、严明纪律、一抓到底，对贯彻好的表扬，对贯彻不力的批评处分。

为协助党和政府搞好治理整顿，我们建议：

（一）加紧宏观调控体系的建立，加强经济综合部门间的密切联系和相互协调，改变计划、财政、金融、商业、物资、外贸等经济职能部门间的互不协调状态，加以必要的集中统一管理。

（二）为提高宏观经济效益，促进产业结构调整，增加社会有效供给，应在抓好行业管理的基础上根据国家产业政策制定投资优先顺序表，及不同的优惠和限制政策，将产业结构调整落到实处。同时，应以治理整顿为契机，狠抓企业的合理经营与科学管理，整顿劳动纪律，把发展生产的重心转移到提高企业素质和效率上。

（三）压缩社会总需求。在年内要完成压缩900多亿元固定资产投资规模的任务，力争将积累率降至30%以下；应进一步收缩基建项目审批权限，清理整顿各类投资公司，特别是各地各部门驻外机构，以及这些机构用外资名义在国内搞的投资项目；凡是国务院决定停缓建项目，不论是谁定的，都要停止，银行也不再贷款。为抑制消费基金膨胀，除继续做好对国营企事业单位的财务监督管理工作，应加强对非国营经济组织，特别是乡镇企业、私营企业和个体户，以及那些逃避税赋、分配不合理、财务管理混乱单位的监督管理，尽快制定出基本统一适用的财务管理办法。

（四）坚决、逐步消除财政赤字状况。为此要长期坚持勤俭建国、艰苦奋斗方针，紧缩财政开支，适当集中中央财力，调整财政分配政策，开辟新财源，加强对各种经济成份的税收工作。应主要解决：严格控制预算外资金增长速度；改进企业承包办

法，包利不包税，逐步改税前还贷为税后还贷，相应调低税率，利息计入成本；改进企业亏损补贴和价格补贴办法，对企业应严格执行《企业法》和《破产法》；加强税收管理，强化税务部门的执法手段和内部征管制度，依法治税，严惩偷漏税行为；应尽快拟定个人所得税法，培养全民纳税意识；尽快拟定统一的企业所得税法，实现不同所有制企业间的公平税负；调整中央与地方的利益结构，改进现行财政包干制度；加快制定《预算法》，使预算管理规范化、法律化。

（五）近期应坚持从紧的信贷政策，严格控制货币发行量。要加强各银行总行对分支行的集中领导和对信贷资金的集中管理，信贷资金计划安排必须留有余地；进一步较大幅度地调高存款利率，吸引城乡储蓄存款，抑制贷款需求；对社会各方面的贷款规模和利率管理必须服从国家调整政策的需要；国家拨出部分黄金灵活经营，开办金饰储蓄；严格执行紧的货币政策，减少不合理的货币流通量，务期作到货币发行计划不被突破；加快制定《银行法》，加强银行工作的法律保障。

（六）加强必要的进出口贸易统一集中管理，通过许可证、配额和关税加以调控；应调整出口产品结构，协调好出口商品与国内消费的关系，防止各种收购“大战”出现；应加强出口收汇管理，防止外汇流失；应适当控制进口规模，根据国家产业政策调整进口商品结构，降低外贸逆差，力争外汇资金平衡有余。

加强外债的集中统一管理，扩大外汇、债务管理部门的权限，降低外债增长速度，适当减少商业贷款比重，严格审批借债项目。

我们深信，只要大家齐心协力，认真贯彻中共十三届三中全会精神和国务院的各项政策措施，就一定能克服当前的困难。我们还建议各级政协组织支持和监督各级政府与部门贯彻执行国务院下达的各项治理整顿措施，共同推进四化和改革大业的发展。

关于海南岛洋浦30平方公里土地 由外商承包成片开发问题的调查报告

(1989年5月)

全国政协经济委员会调查组

在全国政协七届二次会议期间，张维等五位委员联名就海南省拟将洋浦地区30平方公里土地的使用权，以每亩2千元，7年的时间，有偿转让，由外商承包成片开发建设，建立经济特区的做法，在大会上发言，表示了不同看法；二百多位委员也就这个问题，分别联名提交了提案。报刊登出后，引起国内外很多议论，出现了两种截然不同的意见，成为改革开放中人们关注的一个问题。为此经济委员会组织了调查组，拟从了解洋浦成片出租土地的有关情况入手，进而提出对我国开放地区向外有偿出让土地的有关政策的意见和建议，调查组由全国政协常委、经济委员会副主任经叔平任组长，成员有：田光涛（全国政协常委、经济委员会委员、中国国际贸易学会副会长）、沈元（全国政协常委、提案委员会委员、北京航空航天大学名誉校长）、张英（全国政协委员、科技委员会联系委员、中国海洋石油总公司总工程师）。

调查组首先在北京邀请了国务院特区办负责同志介绍了我国特区开发建设中的有关政策、规定及海南岛特区和洋浦开发建设的情况，邀请国家土地管理局负责同志介绍了国有土地管理方面的法律、政策规定及国内外土地使用权转让的情况。

5月15日至20日，调查组赴海南进行调查，得到中共海南省委、省政府、省政协的重视和协助，提供了一些有关的材料。副

省长邹尔康、省政府有关部门和海南企业（华海集团）有限公司的负责人，分别就有关情况做了介绍。调查组同海南大学法学院院长王峻岩教授就洋浦开发建设中涉及的法律问题进行了座谈。调查组用一天时间到洋浦地区进行了实地考察，并听取了交通部洋浦港筹建处和当地县、镇党政领导的汇报。在调查和实地考察的基础上，调查组对有关问题进行了分析和讨论，提出了一些看法，同省委、省政府和省政协的主要负责人许士杰、梁湘、邹尔康、姚文绪等交换了意见。省委和省政府的领导感谢张维等委员对海南建设的关心，欢迎他们提的意见和提案，表示要进一步抓紧对洋浦开发建设的研究和论证，并专门向全国政协发出正式邀请，请政协委员们到海南和洋浦来视察指导。

现将我们这次调查了解到的情况和我们的一些看法报告如下，对我国国有土地使用权有偿转让问题的建议将另做报告。

调查组从汇报和有关材料中了解到，1988年4月海南建省，为加速海南的开发建设，中央决定把海南岛建成我国最大的经济特区，海南省委、省政府根据改革开放和四化建设的形势，从海南实际情况出发，提出了一个新的设想，即：引进外资，统一规划，成片开发，分期实施，以项目带土地，综合补偿。按照这个思路，首先选定洋浦进行开发建设试点，并具体设想为：“借鉴国外的一些管理办法，制定洋浦开发区的基本法规，采取特殊的管理体制，给其管理机构更大的自主权，实行更优惠的政策和措施，把洋浦建成我省第一个自由港。”

海南省在汇报中指出，这样做主要基于三个方面考虑，第一、海南经济薄弱，基础设施差，要把丰富的自然资源转化为物质财富，需要投入巨额资金搞好基础设施，才能有较好的投资环境，而这么大的资金目前国家、海南加上全国各地支持也不可能

全部解决，唯一比较可行的办法是吸引外资搞开发。第二，全面开发海南耗资巨大，目前条件尚不具备，只能选择一二个地区进行试验，一片一片地开发。这既符合国务院的精神，也是加速海南特区开发建设的重要途径。第三，洋浦地区虽然土地荒芜，经济十分落后，不宜搞农业，但有优良的港口，并已开始建设，附近有一定的自然资源，具有可资开发的条件，在省的规划中，规划为工业建设基地。

1988年12月29日，海南省政府成立了洋浦开发区协调小组，梁湘省长任组长，邹尔康副省长任副组长，明确了协调小组的职责，任务和工作机构。省政府组织起草了洋浦开发区的管理条例和由外商承包开发的协议，并正式向国务院呈报了“关于让外商承包成片开发洋浦的请示”，提出了十条管理原则。目前这个报告国务院尚未批复。

与此同时，洋浦开发区的工作也在紧张进行着。海南企业（华海集团）有限公司董事长甄锡培在汇报中介绍，经过与西欧、美国、日本等外商的接触和洽谈，唯有熊谷组（香港）有限公司表示了投资的意向。为了不失时机抓住合作伙伴，就和该公司商定由他们承包开发洋浦，在同熊谷组（香港）有限公司的接触磋商过程中，没有签过正式的协议或合同，但海南企业（华海集团）有限公司董事长甄锡培曾以海南（熊谷）有限公司（未经正式登记，不具备法人地位）的名义（乙方）与儋县国土管理局（甲方）草签过一个“海南洋浦地区三十平方公里土地使用权有偿转让协议”。根据这个协议，甲方划定了确定三十平方公里土地具体范围的红线，乙方支付了人民币2500万元的定金。据汇报，由于协议没有得到海南省的批准，甲方收到的钱仍然存在银行中并未动用。由于没有正式协议，而且海南省呈报的“关于让外商承包成片开发洋浦的请示”也没有得到国务院的批复，熊谷组（香港）有限公司运来准备用于开发区早期建设用的建筑装饰材料运抵海口港，海关未予放行。

据汇报中介绍，熊谷组（香港）有限公司对开发洋浦已做了充分的调查，提出了可行性研究报告和开发区的发展总纲报告，设计了发电厂、码头等单项工程的方案。初期确定建设的工程有130万千瓦发电厂，45万吨乙烯化工厂，300万吨炼油厂，50万吨尿素化肥厂，5万吨钛白粉厂，5万大箱玻璃厂、水泥厂等，以及其它配套设施。

鉴于上述情况，海南省政府希望国务院尽快批复他们的报告，以便能更好、更快地开展开发洋浦的各项工作。

二

调查组根据汇报并结合我国对外开放的方针，对海南省开发洋浦地区为自由港的问题是否合适作了分析，我们同意海南省的意见：洋浦开发的设想是建立在在对国有土地使用权可以有偿转让的基础上的。对此，我国法律已有明确的规定。

1988年4月12日第七届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》规定：“土地的使用权可以依据法律的规定转让。”1988年12月29日七届人大五次常委会通过修改的《中华人民共和国土地管理法》规定：“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让”，“国家依法实行国有土地的有偿使用制度。”由此可见，按照土地所有权和使用权分离的原则，是可以将土地使用权进行转让的。为了促进海南省的发展，国务院还另有特殊规定。1988年5月3日发布的“国务院关于鼓励投资开发海南岛的规定”（即国务院〔1988〕26号文件）指出：“海南省人民政府可依法将国家所有土地使用权有偿转让给投资者，土地使用权一次签约的期限根据不同行业和项目的具体情况确定，最长期限为70年；期满后需要继续使用的，经批准期限可以延长。”这不仅进一步重申了国有土地使用权可以有偿转让，而且对最高期限也作了具体规定。根据规定，海南省已向国家有关部门申请批准转让土地。

据我们了解，土地使用权有偿转让只是商业性的行为，一个国家（地区）的经济组织或个人到外国购置土地，并不涉及主权问题。外国人购买的土地只被看作是买主的不动产，纯属财产关系。这种土地的财产关系与国家领土主权，分属两个范畴，不管土地的所有者是本国人或外国人，仍是本国的领土，不影响本国行使主权，如土地上的一切活动必须遵守本国的法律等。因此很多国家都允许外国经济组织或个人到其国家购买土地进行开发。如欧洲的英国、法国、比利时、联邦德国等；亚洲的日本、菲律宾、泰国等，美国大多数州也都允许这样做。目前不仅有外国企业到中国来购买土地使用权，中国企业也有到外国去购买土地使用权，有的还取得了永久使用权。

至于如何维护国家主权问题，海南省政府在向国务院的请示报告中亦有所考虑。他们在报告中提出：“外国投资者和开发区内的一切外籍人员，必须遵守中国的有关法律，……”开发区内公安、边防、外事、税务、工商行政等方面的管理“均由我方负责”，区内地下矿藏资源仍属国家所有，“外商不得在区内兴办国家明文禁止的行业”。

从海南省的基本情况看，自然资源比较丰富，气候条件优越，但基础差，底子薄，经济比较落后，1988年的工农业总产值只有50多亿元，财政收入不过4亿多元。在目前国力、省力都很困难的情况下，要开发建设得比较快，只有采取“引进外资为主”的方针。引进外资要有好的投资环境，要改善投资环境又离不开大量资金，在自己又搞不到钱的条件下，利用外资是一条现实的路子。海南省提出在“三不依靠”（即资金、能源、原材料和产品销售市场不依靠国内）和不影响全国经济发展和本省总体规划的前提下，引进外资，让外商承包成片开发，搞好基础设施，然后逐步实现开发建设总目标。由于在全岛全面开发耗资巨大，即使引进外资也只能一片一片地开发。洋浦由于自身条件优越，被确定首先在这里进行。

洋浦开发区位于海南岛西北部的一个半岛上，西濒北部湾，距省会海口市约190公里，属儋县管辖，居民24万。是一个“三多三少”的地方，即荒地多，石头多，仙人掌多；人少、耕地少，树木少。不适宜发展农业，发展工业倒是一个理想的地方。这里有得天独厚的深水良港，交通部已投资1.8亿元人民币，建了一个3000吨工作码头和两个2万吨级的码头，一条60公里的港外公路。附近有一定储量的天然气的前景，临近盐场和钛砂矿，有丰富的石英砂和大理石。该地区处在海南东南风末端，台风影响较少，是省经济规划中的工业区。这样一个地方开办的项目，是“三不依靠”的，不会给国家增加困难，而我方通过劳务，提供建筑材料等，可获得较大的经济效益和社会效益。这样的设想是符合海南及洋浦的情况，是合适的，但我们认为外商的对象和土地出让的价格和条件，如果采用招标投标更为合适。

调查组的总结意见是：仅就洋浦开发区30平方公里，每亩2千元，租期70年由外商成片承包开发的设想，不能得出对国家主权造成危害的结论，但同外商的承包协议及对开发区的管理条例中，如对涉及到有关我国主权问题有考虑不周之处，有了管理条件如果缺乏一支精明强干、廉洁奉公的行政管理队伍，也不排除有导致丧失主权和经济损失的可能。

三

洋浦开发建设的设想，在我国实属首创，是贯彻改革开放政策中的新事物。要确保在政治上维护国家主权，在经济上既保证我方的经济利益，又能使外商享有充分的经营管理自主权，不光要有总的原则，还必须有周全细致的具体规定，否则我国主权和我方利益仍有被侵害的可能。为了能协助海南省做好这一工作，调查组针对调查中了解的情况，对洋浦的开发建设提出了下列一些意见和建议，供有关方面参考。

(一) 组织强有力的班子，尽快制定出洋浦开发协议和管理条件

洋浦的开发建设在我国是首次，无现成的经验可借鉴，又情况复杂，涉及面广，影响大，稍有不慎就可能对国家主权、经济利益造成损失。对这样重大的问题，海南省应邀请国内外各方面的专家，组成专门的研究咨询班子，集思广益，反复论证，广泛听取各方面的意见，并对外商所做规划进行审定，必要时国务院应组织有关部委办对洋浦开发建设中可能会遇到的问题进行研究，找出切实可行的解决办法，帮助海南省做好这一工作，并履行法律规定程序。

(二) 尽早着手组建洋浦开发区的管理机构

由于洋浦开发区的特殊性，海南省应尽早组建开发区的管理机构，特别是领导班子，必要时可从全国招聘优秀人才，并着手对他们进行培训，使这个机构的每个人都熟悉我国改革开放的政策，通晓国际商贸惯例，善于组织管理，业务熟练，使之成为精明强干、效率很高、纪律严明的有力的管理机构，真正能担负起洋浦开发区的管理重任。

(三) 要进一步明确规划，抓紧落实项目，切实做到以项目带土地

规划是洋浦开发建设的前提，项目能否落实是关系到洋浦开发建设的关键，有了规划就可以安排项目，有了项目，洋浦开发才有了意义。因此规划要进一步明确，项目要抓紧落实，对已经有的项目也要做好测算。据我们对国内一些同等情况项目占用土地情况的了解，洋浦规划项目占有土地面积过大。为充分发挥土地这一宝贵而又有限的资源的效益，可请专家进行细致的分析并加以调整。对项目暂时不能确定的，为不影响开发，可承诺予以保留，不要急于出让，并抓紧时间确定规划，以避免不必要的失误。

(四) 对海南省十条管理原则的补充意见

海南省给国务院的报告里，提出了开发洋浦的十条管理原则，它体现了维护我国主权，保护我方权益又尊重外商经营管理自主权的精神，但有些方面内容我们认为还有必要进一步明确或予以强调。

1. 需要进一步明确的：如“国家对外商在开发区的资产，不收归国有”，应是有限制条件的，即一般情况下我们不会随便征用外商的资产，但因公共利益需要时，国家应可以征用，并且按价予以补偿，既维护国家的主权，也照顾了外商的经济利益。

鉴于开发区内外商议定的项目重化工企业较多，为防止污染，要特别强调必须严格遵守我环境保护法。

为防止受让方对土地占而不用，对开发区内工程的进度及投入的资金量及完成时间要有明确的规定，如受让方不能按期完成，我方应有权收回，已投入的资金、设备不予退还。

要制定较完备的税收制度和建立一支高效能的税收人员队伍，既要对外商给予较优惠的条件，调动他们投资的热情，又要保证我方的利益，使我方能通过税收积累到更多的资金。

港口的所有权及管理权，对开发区的发展至关重要，外商要投资兴建的码头，可以本着谁建谁受益的原则，但港口所有权及管理权必须为我所有。

2. 对维护我方权益不周的条款，应予重新考虑。如“开发区内的企业可以在境内外自主招聘和雇用成年员工，不受国内有关规定的限制”的条款就应加以修改。洋浦是准备建成自由港的，这样关税没有了，只有营业税，个人所得税，企业所得税因享有优惠，要等很长时间才能收到，因此我方经济效益和社会效益很重要的一部分就是提供劳务安排就业。如果不限限制区内企业在境外招聘和雇用成年员工的数量，他们就可以到东南亚或别的什么地方大量找来更便宜的劳动力，我们的利益就将落空。所以必须对应接纳的中国成年员工的指标做出时间和数量上的明确规定，以保证我方的权益。

3. 对若干管理原则的补充建议。

①开发区实行“一线放开，二线隔离”的方法，海关、出入境、道路通行、港口及海岸线、币种等问题要有详细、明确的规定，否则是无法实行管理的。

②开发区内实行“三不依靠”，但建什么项目必须经我方批准。这不仅为了保证所建项目符合我方规划的要求，还因为区内允许自由进出物资，如涉及到有被动配额的物资出口，就可能与国内出口发生冲突。

（五）要增加洋浦开发建设工作的透明度，提倡艰苦奋斗的精神

洋浦开发建设的设想是国内首创，由于这一工作的特殊性、复杂性，要把它作好，就必须增加工作的透明度，可以在人大、政协进行协商讨论，广泛听取党内外各个方面的意见，并请专家进行论证研究，然后由国务院批准实施。

同时在开发建设洋浦中要向群众说明，引进外资建特区，是为了提高人民的物质文化生活水平。我们认为特区的建设、经济的发展和全国所有地区一样是一个艰苦创业的不断发展的过程。因此要教育干部和群众，认清形势，提倡勤俭建国，树立艰苦奋斗的精神，搞好特区建设，为今后的长久发展打下基础。

从总的调查情况看，调查组认为洋浦开发建设的设想是可以肯定的，为此建议：海南省应尽快制定出协议和管理条例等有关文件，以利于尽快得到国务院的批准。

这次调查由于时间比较紧，我们了解的情况有限，加之我们对此类问题缺乏深入的研究，所提的看法和建议难免有不够恰当、不够周全的地方，仅供有关单位和领导参考。

关于发展农业的意见与建议

(1989年9月)

全国政协经济委员会

全国政协经济委员会事先经过调查,于8月中旬召开了农业问题座谈会。本会主席会议听取并讨论了座谈会上提出的意见和建议,认为当前我国农业形势严峻,潜伏着危机,这种状况已引起全国上下、社会各界广泛的关注和焦虑。为了协助贯彻中共十三届四中全会提出的任务,搞好经济调整工作,加强农业的基础地位,从而推动国民经济的稳步发展,现提出如下意见与建议。

去年,中共十三届三中全会确定实行经济治理整顿的方针,要求加强农业,经过多方努力,今年农业有可能获得好收成。即使如此,形势仍然是严峻的。因为发展农业的若干根本性问题并未解决,近期的和长期积累下来的一系列制约农业发展的因素日益暴露,农业仍然是国民经济中最薄弱的环节。1985年以来,粮、棉、油等关系国计民生的大宗农产品连续四年停滞徘徊,已欠下很大一笔帐,走出低谷,困难重重。

(一) 耕地日益减少,生产条件恶化。1978年至1987年我国耕地减少5200多万亩,每年平均减少500多万亩。较长时间以来,农田水利失修,设施老化,效益日降,有效灌溉面积减少,土壤肥力下降,生态环境恶化,抗灾能力减弱,这些都严重制约着农

业的发展。特别是忽视水利建设，大江大河隐患也很多，防洪问题尚未得到解决，一旦出事，将造成不堪设想的后果。

(二) 农业投入不断下降。1985年以来，国家对农业投入减少。去年中央提出的增加农业资金的七项来源大多数“有渠无水”，真正落实的只是少数。值得特别注意的是，农民受比较利益法则支配，向农业的投入也连年下降，据统计，1984年农村中集体和个人用于农业的投资占农村社会总投资的15.5%到1987年已下降为11.9%。

(三) 农民生产积极性受挫。近几年，经济生活中出现了一些对农业不利的干扰因素，工农产品剪刀差重新扩大，农用生产资料大幅度涨价，计划供应部分提高25%以上，市场调节部分涨幅更大。而农产品合同订购价格原即偏低，近年粮价仅上调18%，致使农民收入减少甚至无利可图，还不断出现收购“打白条”现象，加上一些部门和单位以种种名目，要农民办这办那，摊派有增无已，负担日益加重，一般占农民纯收入的15%，严重挫伤了农民的生产积极性。

(四) 基层组织削弱。据反映，有些农村基层组织出现瘫痪现象，党组织也有相当部分不起作用，使党和政府方针政策不能贯彻。由于政治思想工作削弱甚至荒废，不少基层干部，单靠行政命令完成任务，农民说他们只管“要粮、要钱、要命”，有些地方干群矛盾尖锐，农村治安问题增多。

农业连年停滞徘徊，需求量又不断增长，供需矛盾日益加剧。自1986年以来，我国进入了将持续十年的第三次人口生育高峰，每年要净增1500万人，据预测，本世纪末，我国人口将达到13亿左右，即使维持1988年人均708斤的粮食消费水平，按新增人口计算，每年需增加粮食100至120亿斤，还未算工业用粮在内。如按1984年人均占有800斤的水平，每年则需增加粮食200亿斤，到本世纪末，年产量要比现在增产2200亿斤。从供应能力看，1953年全国净调出粮食省份21个，到1986年减为13个，而到

1988年只余下5个。中共十三届四中全会强调发展农业的重大意义非常及时，我们肩负的任务不仅是要解决11亿人口的吃饭问题，而且要解决实现社会主义农业现代化，使八亿多农民步入小康，共享富裕与文明的问题。农业情况如何直接关系到物价稳定和社会安定，关系到工农联盟和民族团结的增强，乃至四化大业的成败。振兴农业，事关大局，确实到了非下决心狠抓不可的时候了。

二

改革十年，成绩巨大。就农业讲，前六年发展顺利，后四年停滞徘徊。从正反两方面总结可以得出有益的经验教训。有两点似应引起特别注意：

(一) 要实事求是地估计农业形势。在1979年至1984年间，由于实行了联产承包责任制，较大幅度地提高了农产品价格，减轻负担使农民休养生息，并采取了其他一些有效措施，调动了农民的积极性，以及多年来积累起来的物质技术基础，如已修的水利工程发挥作用，十三套大化肥陆续投产，杂交水稻的育成推广等，加上连年风调雨顺没有大的自然灾害，农业生产以前所未有的速度全面增长。但是，在巨大成就面前，有的领导人不清醒了，对农业形势过于乐观，似乎粮食已经过关，棉花严重过剩，甚至认为农产品紧缺的状况一去不复返了，我国将成为“粮食出口大国”。因而错误地采取了不少抑制农业的政策措施，丧失了为农业持续增长创造新的条件的历史时机。同时这一错误判断又为工业过热、消费超前提供依据和升火加温，加剧了供需矛盾，这是造成今天局面的重要原因。多年来的实践和历史上的挫折告诫我们，在我们这样人口众多，生产力落后的大国，农产品供给紧张将长期存在，农业问题始终是决定经济发展和国家安危的第一位的问题，这是我国最基本的国情。因此即使今年农业取得了好

收成，也不容有丝毫疏忽大意。

当然，消极悲观是没有根据的。事实上，我国农业的发展潜力很大。据统计，目前全国尚有几亿亩荒地可开垦；在现有耕地中，中低产田占2/3；山地、草原、滩涂资源很丰富，多数尚未充分开发；农用工业已有相当基础，科技兴农的路子更为广阔；在深化改革，完善双层经营、稳定家庭联产承包制使集体优越性和个人积极性很好结合，相得益彰方面还有大量文章要做，如此等等。只要实行正确的政策，采取得力的措施，使这些潜力充分发挥出来，是一定能够满足日益增长的农产品需求的。

(二) 必须始终不渝地贯彻中央关于农业是国民经济的基础和工农业协调发展的方针，这是促进农业生产持续稳定发展的关键。1985年以来，由于工作中指导方针上的失误，削弱了农业的基础地位。放松了对农业的领导，各级党政领导主要精力多数用在抓工业上，农业排不上重要议程。在投资方向和结构上严重向工业倾斜，农业投资下降。1980年至1986年，国家重工业基本建设投资年递增12.2%，轻工业投资年递增8.3%，而农业投资却年递减5.7%，农业基建投资占全国基建投资的比重由1979年的11.1%下降到1986年的3.0%，绝对数额也大为减少，加上价格上涨因素，降低幅度更大。这同楼堂馆所场庙等非生产性建设雨后春笋般拔地而起，形成强烈反差，引起了广大农民的强烈不满。与此同时，地方、集体、农户对农业的投入也都减少，这就使农业陷于“吃老本”的境地，导致发展后劲衰疲。而农业、林业、水利、畜牧业投入建设周期长，形成生产力非三五年乃至更长时间不为功，这是一个十分严重的失误。为使农业早日结束徘徊，转入稳定增长，应从国民经济的全局考虑，切实加强农业的基础地位，使之真正“登堂入座”。实际上，把农业调整过来，整个经济就活了。这是治理整顿的一个关键问题。

三

解决农业发展问题，已是当务之急。有几个大家普遍关注的问题，建议中共中央、国务院考虑：

（一）在经济调整期间，认真落实产业政策，切实加强农业，使工业与农业发展保持合理的比例，并依此来制定国民经济中长期和年度的发展计划。同时，在经济发展中要注意处理好沿海、内地经济发达地区和少数民族地区、贫困地区的关系，使其相互促进，共同发展。

各级政府要认真执行国务院关于调整产业政策的决定，为了尽快扭转工农业比例失调状况，今后几年之内在财政、信贷投资方面，都要相应实行向农业倾斜的政策，增加农业投入，直到理顺为止。为从法律上保障农业投资的合理比例和渠道来源，建议全国人大早日制定《农业法》或《农业投资法》。

要重视加强水利建设。水利是农业的命脉，当前水利所存在的严峻形势是发展农业和四化建设的重要制约因素，要改变当前农业的徘徊局面，实现2000年粮食达到一万亿斤的战略目标，必须把加强水利建设提到战略地位的高度来考虑，并在国家计划安排中给予水利建设以与其地位相称的投资比例，落实到国家年度计划中去。

（二）进一步改革农产品流通体制和价格政策。用三至五年时间，逐步理顺工农业产品的比价，希望明年继续调高部分农产品的收购价格，对农业生产资料价格进行严格控制，通过改进经营管理，理顺流通渠道使农民得到实惠。目前粮食市场调节部分已占社会销售量的40%多，应当认真建立流通秩序，减少中间环节，消除倒买倒卖和地区封锁等弊端，保障生产者和消费者的利益。

（三）坚决制止对农民的非法摊派，切实减轻农民的负担。

一定要正确估计农民的富裕程度，真正富裕起来的只是很小一部分，大多数农民初获温饱，还有相当数量的农民温饱问题尚未完全解决，或者在贫困与温饱之间徘徊。据了解，农民的税外负担主要是政府有关部门下达的，由于工业过热派生出来的许多事情，大都是上面发号召，提要求，或者以“两头抬”等名义，要求农民出钱出力来办，并且层层加码，按人口平均摊派，数不清的各种大办纷纷压下来，使多数还不富裕甚至尚未脱贫的农民叫苦不迭。对此，政府应该深入体察，作出规定，认真加以清理和制止。在这种情况下尚未根本改变之前，调整和增加农民赋税的设想是不适宜的。

（四）通过治理整顿使乡镇企业健康发展。应根据不同地区的情况，采取不同的方针，工作要作细，不要“一刀切”。乡镇企业确实存在盲目发展，重复建设、管理混乱、效益不高等大量问题，必须认真进行整顿。但在农业特别是粮食生产比较利益低下、社会负担沉重的情况下，许多地方主要依靠一部分劳力从事乡镇企业以工补农，一部分产品到市场销售以高补低，赖以勉强维持，同时农村近亿剩余劳动力也大部分靠它消化。若处理不当，将产生伤害农业、影响安定的不良后果。因此在治理整顿中，应慎重从事，政策调整应同价格改革、负担清理统盘考虑。随着部分乡镇企业关闭和部分城市基建下马，又有约1000万劳动力失去就业机会，将重新回到农村，使农村劳动力的过剩进一步加剧，对此，各级政府需要妥善安排，引导他们参加兴修水利、植树造林、农田建设等，以免重新回流城市，引起新的社会动荡。

（五）切实作好科技兴农工作。要采取已经行之有效的办法，使现有的实用技术尽快转化为现实生产力。必须把注意力放到面上和使农民实际受益上，不可只抓少数典型和追求形式。为了切实加强农业科技推广工作，迅速扭转“线断、网破、人散”状况，首先要使其必需的经费有可靠保证，建议征收粮食技术改进费，适当提高其它农产品技术改进费，并成立专门资金委员会

严格管理，专款专用。

(六) 加强组织领导。省、地(市)、县(市)的党政主要负责同志要亲自抓农业，并把农业作为考核干部政绩的主要依据。整顿和健全乡、村基层组织，加强党的领导和政治思想工作。加强农村干部队伍建设。为了从总体上加强对农业和农村工作的领导，中央一级也有必要建立强有力的领导机制。

农业关系到社会经济发展的各个方面，不仅是社会主义物质文明建设的大事，也是社会主义精神文明建设的大事。应该把它放在整个社会经济发展规划中用系统工程的方法全面考虑，统筹安排。为此建议中共中央、国务院尽快召开有各省、自治区和有关部门主持全面工作的主要负责同志参加的关于农业问题的工作会议，总结农村十年改革的经验教训，深入分析当前存在的主要问题，研究制定今后农业发展的战略。

关于提高工业经济效益的意见和建议

——工业转上效益型发展的轨道是经济持续稳定协调发展的根本保证

(1990年1月)

全国政协经济委员会

一年多来，全国政协经济委员会会同吉林、江苏、广东、上海、甘肃、四川等省市政协，就我国工业经济效益问题进行了调查研究。中共十三届五中全会后，为落实会议精神，经济委员会又汇总有关材料，于去年11月下旬，邀请国务院有关部委进行了座谈。今年1月15日至17日，全国政协举行常委专题座谈会，听取经济委员会的报告，就我国工业经济效益问题进行了讨论。大家一致认为，我国工业经济效益低下，严重影响整个国民经济的健康发展，亟待认真研究解决。现提出如下意见和建议。

改革十年来，我国国民经济获得了举世瞩目的成绩，工农业生产迅速增长，经济实力显著增强。但是，近年来，国民经济又被许多严重的困难和矛盾所困扰，进一步发展受到严重制约。

我国国民生产总值，1978年至1988年平均年递增14.8%，同期积累总额达20870亿元，相当于1952年至1978年的26年间积累总额的1.75倍，新增国民收入总额8523亿元，相当于前26年的

3.5倍（注1）。但是，十年来，内债累计1060亿元，外债余额400亿美元，超经济发行货币550亿元，出现国民收入超分配和严重的通货膨胀，1988年通货膨胀率高达18.5%，国家财政有9年赤字，累计赤字额达648亿元，很大程度上是靠吃老本、打赤字、发票子和借债支撑的（注2）。

1988年，我国原煤、水泥、棉布产量均居世界第1位，化肥第3位，钢、发电量和原油第4位，而我国同期国民生产总值却只居世界第8位，人均国民生产总值按不变价格比1980年翻了一番，但只折合340美元，居世界第100位之后（注3）。

1988年，我国进出口贸易总额达1027.9亿美元（其中出口额475.4亿美元），是1978年355亿美元的2.9倍，已占国民生产总值的27.3%（注4），在统计数字上已超过1955年实行“贸易立国”政策前的日本（21%）（注5），换汇成本也有所下降，成绩很大。但是，无论进口或出口，财政补贴都太大，仅1988年就达224.2亿元，加重了我国财政负担（注6）。

我国国民经济发展遇到上述矛盾有多种原因，如人口太多、基础差等等，但是工业经济效益低下是其要害所在。因为工业提供着60%以上的财政收入，在国民经济中占有举足轻重的地位。

我国工业发展速度很快，1978年至1988年工业总产值平均年递增15.6%，我国已引进国外先进技术约一万多项，使工业的技术和管理水平有所提高。但是，工业亏损有增无减，1988年全国独立核算工业企业亏损面达11.7%，亏损额达106亿元，财政补贴47.5亿元（注7）。我国工业生产可比单位净产值所消耗的能源是美国的2.8倍，日本的5.6倍，印度的1.7倍，巴西的3.8倍；工业总产值的物耗率逐年增加，由“六五”平均的66.9%上升到88年的70.2%。我国全民所有制独立核算工业企业资金利税率由1984年的24.2%降低到1988年的20.63%（注8）。可比产品成本也逐年上升。

二

中共中央十三届五中全会提出，要坚定不移地把经济工作转到以提高经济效益为中心的轨道上来，切中了我国经济问题的要害，为工业和整个国民经济的发展指明了方向。这个问题早在党的十二大和十三大的报告中就已提出，但至今在实际工作中未能切实解决，其症结在于经济工作的思想认识、方针政策和管理体制上都存在着种种影响经济效益提高的障碍。

首先，对于客观经济规律和国情缺乏深刻认识，指导思想上急于求成，盲目追求高速度

为了改变我国落后面貌，实现繁荣富强，人们朴素的想法都希望国民经济增长速度越快越好，但是，对现有条件下应保持多高的增长速度以及怎样取得速度才符合客观规律、使经济健康发展的认识不深。在决策上造成了不惜以过高的投入来实现高速度，忽视了我国人口众多、资源相对不足、工业基础差、技术和管理水平低的基本国情，忽视自力更生、艰苦奋斗、勤俭建国的优良传统。过高投入造成严重浪费，总供给与总需求失衡，经济效益下降，被迫进行调整。这种盲目追求高速度，大干快上而造成的折腾，建国以来曾出现几次，对工业和国民经济危害极大。中央提出实现产值翻两番要以提高经济效益为前提，但是在实际工作中仍然忽视经济效益，产值增长速度仍是考核经济工作成绩的主要指标，重速度轻效益已成为难改的习惯。

第二，有些经济政策失当，导致工业经济效益下降

1988年全社会4314亿元固定资产投资中约有40%处于计划失控状态（注9），使得加工工业竞相扩张，将基础工业与加工工业原有缺口拉大，能源、原材料、运输等更加紧张，造成大量设备、劳力的闲置。1987年全国工业企业因缺电造成30%的生产能力闲置（注10）。机械工业由于钢材缺口，致使1/3的生产能力闲

置。工业结构比例失调，出现了多年来最严重的局面。

在技术政策上，长期对企业技术改造重视不够。全国平均设备折旧率仅5%，设备20年才能更新一次，况且折旧资金流散、挪用，没有真正用到设备的更新上。不少企业多年吃设备的老本。科研成果转化为生产力的环节太多、效果较差，企业缺乏追求技术进步的压力和动力。1988年获国家奖励的科研成果有4000多项，但在生产上推广运用不够。1985年至1989年受理专利12.6万项，批准3.85万项，但实施生产的仅占30%（注11）。大量落后的技术和装备没有被淘汰出生产领域，由大中型企业更换下来，又广为扩散在乡镇企业中，严重影响了总体工业技术水平的提高。在技术引进中重视引进技术和装备而忽视消化吸收、开发利用，致使许多先进技术装备未充分发挥作用。总体上，我国工业技术装备达到发达国家六、七十年代水平的仅占20%左右，相当部份应当淘汰（注12）。工业技术进步缓慢、长期靠落后的技术装备生产，必然消耗大、经济效益低。

在宏观控制的政策上也有失当之处。1984年底以后，在没有宏观管理的科学方案时，便开始向地方及企业大规模放权，急剧改变了对企业和市场的有效调控，大幅度削减了对大中型企业的平价物资供应，接着又开始以价格“双轨制”形式放开了紧缺的重要生产资料。这些变动使生产资料流通环节大增，对工业的盘剥变本加厉，因“双轨制”而获取的价差利润数以百亿元计，企业外部环境急剧恶化，成本大幅度上升，效益迅速跌落。

第三，我国工业现行经济体制的弊端，是造成经济效益低的重要深层原因

我国经济正处于新旧两种体制转换之中。企业仍不具备强烈的追求经济效益的动力机制，政府或社会仍不具备科学而有效地平衡经济结构、合理配置资源的调控机制，市场仍不具备开展公平竞争的调节机制。

中央和地方实行财政分灶吃饭体制以后，“行政性分权”的局

面形成，一万多亿元国有资产实行按行政隶属关系分割管理经营，大部分企业划归当地政府，各级政府成了大小不同的“行政性地方财团”。这种地方政府包干经营制，虽然有其调动地方政府发展生产积极性和灵活性的一面，但是近年来弊端日益明显。从整体看，它不能够适应社会化大生产的需要，使国有资产存量使用率不高，转移困难。1988年有1000多亿国有固定资产闲置（注13），投资受到空间限制，只在各自行政区域内选择项目，生产要素无法流向产出效益最高的地方，企业无法顺利实现横向经济联合，专业化协作差，违背了资源优化配置的一般原则。各地方为了各自利益互相封锁，重复投资、重复引进，形成“大而全”、“小而全”，彼此惊人相似的经济格局，使区域优势相互抵消。1978年全国乡以上的工业企业共34万多家，而1987年全国包括个体工业在内已达747万多家（注14），达不到经济规模的小企业大量涌现。以汽车工业为例，全国有汽车总装厂数百家，超过美国、日本、英国、法国、意大利、联邦德国等发达国家汽车厂数之和，而除一汽、二汽外，平均规模仅4000辆，远低于年产10万至30万辆的经济批量。彩电生产线，我国已引进110多条，而产量仅与南朝鲜6家生产厂相当。电冰箱、洗衣机的生产情况也与此类似，投资分散，规模经济效益很差。

企业体制改革步履艰难，尚未能找出一种既有激励机制又有约束机制的科学方案，大多数企业仍未能真正成为独立经营的经济主体。企业管理水平不高、人员素质较差。当前普遍实行的企业承包制虽有利于调动职工的积极性，但也存在弊病。首先，承包额以企业承包前收益水平为基数，缺乏科学依据，难免惩优奖劣、利益分配不公；其次，以上缴利税作为效益和承包指标，不能从根本上调动劳动者提高经济效益的积极性；第三，主管部门直接向承包者发包，企业职工未处于主人地位，不可能具有实现承包目标的高度责任感；最后，企业无稳定的财产所有者，承包人易诱发随意性和短期化的行为。

以上体制存在的问题使企业难以迈开追求效益的步伐。

三

当前的治理整顿、深化改革，为实现工业转上效益型发展的轨道，创造了十分难得的条件，应抓住有利时机，着手进行工作，从宏观和微观上为企业提高经济效益创造条件，建议如下：

（一）切实解决思想认识问题，并将经济效益真正作为发展经济的前提，建立硬指标、贯彻到实际工作考绩中去

长期以来，对什么是经济效益众说不一，有人说“有产值增长就是有效益”、“有财政收入增长就是有效益”、“有个人收入增加就是有效益”、“有速度就是有效益”等等。实际上，以上所说的效益都只是指效益的产出那一部分，而不是效益的全部内容。经济效益的完整涵义是指投入产出之比，长期以来衡量指标达数十种之多，主要的有劳动生产率、资金利税率、物资消耗率等，它们分别是劳动、资金、物质的投入量与产出量之比，但这些指标都只能衡量某单一要素投入量与产出量之比。1987年诺贝尔奖获得者索洛在1957年提出了能衡量全部要素投入量与产出量之比的经济效益综合指标，称为“综合要素生产率”，用以综合地衡量一个国家的总体经济效益状况。30多年来，又经过世界许多经济学家探索，我国一些经济研究部门也在这方面做了许多有益的工作，最近几年世界银行已用此指标来分析指导发展中国家的经济。综合要素生产率揭示了经济增长速度的实质，说明了经济增长速度来自两方面的贡献，一方面是投入量的增长，另一方面是综合要素生产率的增长，即经济效益的增长（注15）。100多年前，马克思也有过精辟的分析，他在《剩余价值理论》一文中指出：“生产逐年扩大是由于两个原因，第一由于投入生产的资本不断增长；第二由于资本使用的效率不断提高（注16）。”

我国全民所有制工业净产值增长中，效益增长所占份额（简

称为“效益贡献率”)1952年至1988年平均为20%，其中1953年至1957年的“一五”时期平均为46.5%；1958年至1962年的“大跃进”及其后期平均为-75.5%；1963年至1965年“三年调整”时期平均为84.9%；1966年至1976年的“文革十年”平均为-27.6%；1978年至1985年改革的前七年平均为33.3%；1986年至1988年近三年中平均为-17.5%。1978年至1988年的十年改革平均为18.1%；1952年至1978年改革前26年平均为21.2%。以上“效益贡献率”这一综合性的指标也反映出我国建国以来工业经济效益在不同时期波动很大，有三个时期出现负效益。总体效益水平低，工业增长速度平均约有80%是靠投入量的增长带来的。

60年代，西德等12个发达国家的“效益贡献率”平均为50%，阿根廷等20个发展中国家和地区平均为31%，苏联等7个中央计划国家平均为30.5%。我国工业发展特点是，高速度，高投入、低效益，故简称为“速度型”；发达国家工业发展特点是，低速度、低投入、高效益，故简称为“效益型”。从“速度型”向“效益型”转变，应是发展中国家经济发展的重要标志（注17）。与建国初期不同，目前，我国经济已形成相当规模，要达到小康水平，继续走过去那种高投入、高速度、低效益的发展路子是没有前途的，必须使工业转上效益型发展的轨道，使“效益贡献率”由平均20%逐步增加到50%左右，在此基础上达到适当高的速度。

工业转上效益型发展的轨道极具现实意义。改革10年来，全民所有制工业平均“效益贡献率”若翻一番，即由18.1%增加到36.2%，在保持相同投入情况下，累计净产值可增加4798亿元。若维持产出不变，累计投资可节省6600亿元（注18）。上述增产或节约的数千亿元财富，可使国民经济的诸多矛盾和困难得到缓解，还会有可观的财力用于农业、教育、科技、文化、卫生、体育及国防等各项事业。若把这笔全民所有制工业的大帐推算到整个工业和国民经济中去，增创价值则更加可观。

鉴于上述原因，建议：首先，在全党和全国人民学习和贯彻执行十三届五中全会的决定时，应深刻领会“长期坚持持续、稳定、协调发展经济的方针”的重要意义，要切实采取措施，把经济工作转到以提高经济效益为中心的轨道上来。而过紧日子的思想就是要落实到千方百计提高经济效益的实际效果之中。其次，国家应集中经济管理部门和研究单位的力量，借鉴参考“效益贡献率”指标，结合我国具体情况，认真研究、建立和完善一套简明的考核效益的指标体系，使之能比较客观和准确地衡量国家、地方、行业、企业的经济成果。第三，在我国今后经济增长的目标体系中也应列入经济效益的目标，在三年或更长时间的治理整顿、深化改革中还可考虑提出倍增“效益贡献率”的目标，并将其分解落实。

(二) 加强宏观调控能力，调整产业结构，制定产业政策

建议加强国家宏观综合调控能力，加强政府的计划管理权威和决策的民主化、科学化。在现有国家机构中明确一个对国家经济正常运行负责的中心，负责国民经济的计划、执行、监督、调控。进一步明确国务院各有关部门的职责分工，更有效地运用经济、法律、行政等手段，将逐项操作式管理逐步转变为制度法规式管理，保证宏观经济的总体平衡。

建议在治理整顿中及时进行工业结构的调整，从满足消费市场需求、逐步改善人民生活、满足出口要求和加强国防建设的目标出发，用计划经济和市场调节的手段，逐步理顺农业与工业，轻工业与重工业，民用工业与国防工业，加工工业与能源工业，工业和基础设施，工业和进出口，工农业和第三产业的动态比例关系，并给予投资和物资的保证。当前，要确保重点基础工业和设施的建设，并让地方承担更多的投资份额。对加工工业要有保有压，优先发展保证国计民生的产业、先进的装备制造业和附加价值高、市场需求大的带头性产业，并根据我国现有企业的设备状况、技术和管理条件，按照盈亏情况，淘汰一些高耗、低效、重污染的企业。各

行业应根据各自的发展目标，以实现本行业和总体最高效益为原则，制定自己的产业发展政策。

建议建立一套工业经济建设的市场信息系统，随时将全国基建投资、产业布局、市场情况通报全社会，以便于按照产业政策进行经济调整，及时防止重复建设。凡不听通报信息，仍继续蛮干而造成损失者，应按有关行政的、法律的规定给予严肃处理。

（三）逐步建立新的国有资产经营管理体制，促进生产要素合理流动，实现规模经济，充分发挥投资效益

为了从根本上打破对企业的地方分治、部门封闭的局面，扫除横向经济联合的最大障碍，提高企业的规模经济效益和充分发挥综合要素投入的效益，建议认真研究和重视国有资产管理机构的作用和职能。逐渐改变目前各级政府和部门直接管理企业的体制。应坚定由“行政性分权”转为“经济性分权”的方向，真正做到政企分开，由各级政府授权建立起新的社会主义资产产权体系，并将其引入企业。在企业内把国有资产的所有权同资产经营权分开，在所有者和经营者之间建立必要的制约机制，以保证运营效益和国家政策和法规的执行。改变过去人人都是国有资产所有者，却又无人对其盈亏负责的状况，改变企业婆婆众多却又无一真正上级的局面。创造出社会主义国有资产的经营主体和投资主体，在产业政策指导下，放手使其各自对资产存量 and 增量的经营效益负责。使国有资产存量和增量得以在不同的所有制之间和不同的地方、部门、企业之间合理流动，顺利实现各种形式的联合、兼并，拆除分割壁垒，使经济力量形成拳头，产生最大效益。

（四）坚定不移地把提高经济效益建立在科技进步的基础上
要增强全社会的科学技术意识，充分认识科学技术是生产力中最活跃和最具有决定意义的因素。要使工业生产方式的进步、经济效益的提高建立在科技进步的基础上。现提出如下建议：

首先，使企业在产品开发、生产、销售服务和组织管理上成

为科技进步的主体，并具有追求科技进步的压力、动力和能力。要把竞争引入企业，继而使企业的存在、发展与其自身的科技水平紧密联系起来。要通过国家政策鼓励科学研究、发明创造。要促进企业、科研机构、高等院校的结合，吸引更多的科技人员在企业大显身手，改变有钱买国外技术，无钱自己研究开发的局面。国家要注意企业的技术改造，当前，要使企业提取足够的设备折旧基金和产品开发基金，而不应挪用、上调，确保真正用于技术改造方面。在企业的承包合同中应有产品质量、升级换代、新产品开发等技术进步的具体要求。

其次，应调整进口政策，严格审核进口技术设备的项目，改变盲目多头引进的局面。对已经引进的一万多个项目，应集中人力、物力和财力，选其主要项目进行消化、吸收、补充引进和攻关，使其国产化。通过完善技术市场，以有偿转让等方式进行配套推广，按产品、成行业地提高整个工业的技术和管理水平。

(五) 整顿生产资料市场，逐步取消价格“双轨制”

整顿生产资料市场，应该治本，清除滋生各种倒卖者的温床。价格“双轨制”弊大于利，它的逐步取消不宜旷日持久，建议中央下大决心。这是具有经济和政治双重意义的事情，会得到绝大多数人的拥护。对煤炭、石油、电力等等价格明显偏低的一些基础产品，可利用目前生产疲软的机会适当进行调整，逐步形成适当的供大于求的局面，使“双轨”向“单轨”靠拢。对一些已经供过于求的产品，适时放开价格。对工业紧缺的原材料可实行“联合专营”，如煤炭、钢材等物资，可实行生产厂家包产、铁路轮船包运、物资部门包分配，直接供应到用户，供需间可先实行定点、定量、不定价，再逐渐使价格变“双轨”为“单轨”。砍去多余的流通环节，减少对工业盘剥，降低成本。国家物资部门应建立全国统一的国营生产资料市场，在符合产业政策的前提下，组织各类企业开展公平竞争。

(六) 搞活大中型企业，充分发挥其骨干作用

提高大中型企业经济效益，对提高整个工业乃至整个国民经济效益都最具现实意义。为此，建议：

对全国大中型企业按行业进行摸底调查，进行适当的改组、调整，合理配置生产要素。根据产业政策，按经济效益高低，有区别地保证其资金、能源和原材料的供应。在搞活大中型企业的同时，应带动一大批小企业，按专业化协作原则形成新的企业结构体系。

应稳妥而坚定地继续深化企业改革，建立和完善企业的激励和约束机制。积极完善、补充《企业法》，落实其赋予企业的各项权利。应明确《企业法》的执行机关，制定实施细则，提高法律的权威性和实用性。

应进一步完善能促使企业发展的税赋政策，应以经济效益的指标充实完善企业承包制，使企业留利和工资福利与经济效益挂起钩来，逐步改进和完善“效益工资制”，同时，继续试点探索其它更加完善的企业制度。

应积极建立健全独立的社会福利和保障制度，明确企业的社会职能，逐步减轻企业办社会的沉重负担。

应狠抓企业技术管理和经济管理的基础工作，重视职工的培养教育，全面提高职工的业务素质，不断提高企业的管理水平。向企业管理要效益，向产品质量要效益，向增产节约要效益。

（七）坚定企业的社会主义政治方向

应切实加强党的领导，深入开展思想政治工作，保证企业的社会主义方向，确保工人在企业中的主人翁地位，充分发挥全体职工的积极性和创造性。尤其要注重对企业领导人的选拔、任命、考察和培养工作，使企业的所有权和经营权真正掌握在坚持社会主义方向、志在振兴中华、具有开拓创新精神和明确的经济效益意识、有经营管理能力的企业家手里。

我们深感提高经济效益意义重大，特提出以上建议，供参

考。如果党中央、国务院认为有必要，建议就此重大问题召开专门会议，集中各地方、部门、企业及其它各界人士进行广泛深入的探讨，提出提高我国工业经济效益的实施方案，并组织贯彻落实。

注：

1. 根据《1988—中国统计年鉴》P36, 66, 69, 国家统计局《1988年国民经济和社会发展统计公报》。

2. 见王丙乾1989年12月7日在全国财政工作会议上的讲话。

3. 见国家统计局1989年《统计资料》(124), 《1988—中国统计年鉴》P36等。

4. 见国家计委经济研究中心1989年《参考资料》(27)。

5. 见日本经济企划厅《日本经济要览》。

6. 同注4。

7. 由国家统计局工业司提供；财政补贴数字见1988年财政决算。

8. 见周叔莲《千方百计提高经济效益》一文(1990年1月12日《人民日报》)。

9. 根据国家统计局《1988年国民经济和社会发展统计公报》，1988年全国计划内(全民所有制单位基本建设和技术改造)投资2498亿元，占4314亿元的58%，其它投资占42%。

10. 见经济科学出版社《经济研究参考资料》(1989.2.2)。

11. 由国家科委和国家专利局提供。

12. 见《中国建设和改革的新蓝图》(经济日报出版社)。

13. 由国家国有资产管理局提供。

14. 见《1988—中国统计年鉴》P301, 《1983—中国统计年鉴》P213。

15. 1987年诺贝尔经济学奖金获得者索洛(Solow, R. M)推算出以下关系式：

国民经济增长速度 = 综合要素投入增长速度 + 综合要素生产率增长速度

这里的综合要素投入指的是一切投入的固定资产(包括设备、厂房)、流动资金(包括材料、半成品、管理费用)和劳动力报酬的

加权值。

16. 见《马克思恩格斯全集》第26卷第2册P598。

17. 我国与12个发达国家、20个发展中国家、7个计划经济国家“效益贡献率”比较如下：

| | 产出增长率% | 投入增长率% | 效益增长率% | 效益贡献率% |
|--------------|---------|--------|--------|--------|
| 联邦德国等12个发达国家 | 5.4(低) | 2.7(低) | 2.7 | 50(高) |
| 阿根廷等20个发展中国家 | 6.3 | 4.3 | 2.0 | 31 |
| 苏联等7个计划经济国家 | 8.2 | 5.7 | 2.5 | 30.5 |
| 中 国 | 10.5(高) | 8.4(高) | 2.1 | 20(低) |

18. 1978年至1988年全民所有制工业“效益贡献率”及设想倍增情况

| 保持产出递增率10.7%不变，劳动力投入不变 | | | 效益贡献率 % | 保持综合投入递增率5.9%不变，劳动力投入不变 | | |
|------------------------|--------------|--------------|------------|-------------------------|---------------|--------------|
| 节省投资 (亿元) | 累计投资 (亿元) | 资金投入 递增率% | | 产出递增率 % | 累计净产值 (亿元) | 增加产出 (亿元) |
| 6600 | 74590 | 10.4 | 18.1 | 10.7 | 19380 | 4798 |
| | 67900 | 7.3 | 36.2 | 13 | 24188 | |

关于治理巢湖污染的意见和建议

(1990年10月)

全国政协经济委员会

1990年10月8日至19日，全国政协经济委员会环境保护组侯学煜、陈明绍、钱孝虹、过宁扶等委员，会同安徽省有关政协委员组成联合调查组，在合肥市、巢湖市、舒城县，对工厂、农场、乡村对巢湖的污染情况进行了实地调查，听取了当地政府的情况介绍。此外，还到舒城县大别山区考察了小流域治理情况，到霍丘县调查了城西湖退垦还湖后的利用情况，到颖上县了解了小张庄生态农业及淮河污染问题。在此，将亟待解决的巢湖污染问题报告如下。

一、巢湖污染状况

巢湖是我国著名的第五大淡水湖，集水流域面积9130平方公里，属于浅水型湖泊，平均水深2—3米。10米高程时，湖面积820平方公里，蓄水量36亿立方米，通过巢湖闸与长江相连。巢湖是安徽省重要的水资源，兼有蓄洪、灌溉、航运、水产、旅游等多方面功能，同时又是合肥、巢湖等市、县主要的饮用水源，是沿岸500多万居民赖以生存的基础，是合肥乃至全省经济发展的重要条件。由于人口激增和经济开发给巢湖水域环境带来过重的压力，现已沦为我国五大淡水湖中污染最严重的一个湖，在中国环境科学院调查的26个大中湖泊中，巢湖的污染也名列第一。

巢湖中总氮、总磷及有机物含量严重超标，近年并呈明显加重趋势。1989年巢湖塘西水域总氮浓度为5.08毫克/升，超标9.2倍；总磷浓度0.11毫克/升，超标3.4倍。巢湖湖区平均水质已从80年代初期的二级地面水下降到三级以下。总氮总磷等参数达不到地面水五类标准（农业用水）的要求。

由于巢湖受巢湖闸限制，与长江交换水量小，湖水浅而含氧丰富，总氮总磷超标过多，湖水富营养化十分严重，导致湖内100多种水藻大量繁殖。从60年代开始至80年代，各类水藻成倍增长，目前已从西半湖发展到整个湖泊，从水面下0.5米处发展到1.5米处。充满全湖的水藻，在夏季腐烂，腥臭逼人，严重破坏水质。最严重时湖水呈粘粥状，渔船难行，水波不兴，形同冻湖。合肥市第一水厂因河水严重污染被迫停用，第二、三水厂每天取20万吨水库水，已达水库供水能力极限。自1987年每天取15万吨巢湖水的合肥第四水厂建成至今，虽然取水口已伸入湖内1000米处，但全市近一半居民仍然连续四年都在夏季喝到臭水，用到臭洗澡水。1989年9月湖内硅藻堵住水厂取水口，直接影响水厂供水，给合肥市人民生活带来了严重影响。巢湖水质恶化对湖内鱼类生长造成严重危害，几年来巢湖鱼类产量已减少了2/3。治理巢湖污染，保护巢湖水质已迫在眉睫。

二、巢湖污染源

1. 巢湖接纳的工业和生活废水日益增加

巢湖沿湖有上千家工厂，其中排污量最大的有18家，其污水通过6条河道排入湖内。现在每天排入巢湖的工业和生活废水总量为50万吨，其中合肥市排出40.1万吨。在排污量最大的18家工厂中，合肥市占13家，并主要通过南淝河排入巢湖。合肥市1988年废水排放总量为13938万吨，比1987年增长24.01%，其中工业废水为11106万吨，比1987年增长62.27%。这样下去，巢湖将有变

成污水库的危险。

2. 沿湖农田化肥及农药施用量逐年增加

巢湖与许多林地湖泊不同，沿湖四周均为农田，是重要的产粮区。由于种种原因，造成农民不愿施用农家肥，不但导致城市生活污染日益严重，也造成农田化肥、农药施用量逐年增加，平均每亩化肥施用量达80公斤，每年流入湖中化肥约20—25万吨，成为巢湖水质总磷总氮超标的重要原因之一。

3. 流域内植被覆盖减少，水土流失严重

巢湖流域内植被覆盖减少，植被覆盖率为6.67%，低于全省平均水平。水土流失面积占流域总面积65.9%。平均每年进入巢湖的泥沙260万吨，所携带的土壤有机质为1.6万吨、氮960万吨、磷16万吨。每年淤积在巢湖内的泥沙约200万吨。湖盆淤浅使巢湖水面缩小、蓄洪能力减弱，且底泥易被风浪搅动造成二次污染，使湖水的有机物及氮、磷营养元素含量升高，水质恶化。

三、治理巢湖污染的建议

1. 建议国家对巢湖治理工作给予支持

巢湖是安徽省最大的湖泊，也是全国第五大淡水湖。治理巢湖能够为我国其它农田地带湖泊的保护与治理积累宝贵的经验，建议国家环保部门给予应有的重视，在资金、技术等方面给予支持，并注意联系有关国际环境组织给予帮助。

2. 建议安徽省将巢湖治理列为重点，纳入社会经济发展计划

巢湖的存废关系省会合肥市的兴衰，也影响全省政治经济的发展，建议将其治理工作纳入安徽省社会经济发展计划。

巢湖治理是个系统工程，涉及工业、农业、水利、环境、卫生、商业等许多部门，建议成立以省长为首的强有力的领导机构，综合协调各方面工作，从组织上给以切实保证。

3. 建议国务院批准成立安徽省环保厅(局)

1983年体制改革以前,安徽省环保局为一级局,共35人。体改以后成立省城乡建设环境保护厅,其中从事环保工作的仅二个处14人。1979年环保经费280万元,1989年仅40万元。目前的环保队伍只能应付面上的一般活动,与日益加重的环保任务极不相称,工作很难开展。据了解,全国内地仅安徽一省至今尚未设立省环保局,建议国务院机构编制委员会能作为特殊问题给以研究,尽快解决。

4. 建议合肥市进一步加强工业及生活污水治理,充分注意经济发展与环境保护相互协调

合肥市是巢湖最大的工业及生活污水源,80%的工业污水排放大户都集中在合肥市。对导致巢湖严重富营养化的总氮总磷含量,合肥市提供了1/4。与其它水土流失的污染面源相比,合肥市的这部分污染更集中、更直接。治理巢湖污染,应始终把合肥市及其他地方一些工业污染大户作为先行治理的重点。目前的检查结果表明,18家污染大户中治理任务完成较好的只有7家,其余11家的治理工作完成一般或较差。这种状况与治理巢湖的要求很不适应,应采取进一步措施促其改观。

合肥市曾提出“三个一百”的经济发展目标,即产值100亿、人口100万、面积100平方公里。我们担心如果没有严格的环境保护要求,很可能会大大加重现有污染,造成更为严重的后果。我们建议合肥市各级领导深刻认识城市生存发展与环境特别是水环境之间的依存关系,正视合肥市环境容量较小的特点,在城市经济发展战略上,牢固树立“不再增加巢湖污染”的基本原则,因地制宜地调整产业结构,在抓紧补环境欠帐的同时,严格做到新建项目的“三同时”。

5. 建议努力加强巢湖流域的水土保持工作

由于1958年号召“大炼钢铁”、1968年后倡导“以粮为纲”、1978年后提出“分林到户”,加之修建大别山五大水库移民问题长

期未妥善解决，造成巢湖流域山区林木数次毁灭性的破坏，使山区生态环境恶化，水土流失严重。皖西山区水土流失面积已占山区总面积的76.1%。通过杭埠河等近30条河流大量流入巢湖的氮、磷已成为巢湖富营养化的主要原因。从1984年起，水利部门与当地政府相协作，在大别山水库上游，采取造林、梯耕等生物与工程相结合的方法，集中对集水面积在10—30平方公里的小流域进行治理，但由于国家可用于小流域治理的资金有限，水利部门的小流域治理与林业部门的大面积植树造林及其它部门工作不够协调等原因，目前小流域治理面积在全流域所占比重还相当小，治理成果还较脆弱。建议安徽省有关部门认真总结水利、林业、农业等部门工作的经验和不足，集中力量，统筹协调，采取科学切实有效的措施，提高山区群众的科学文化素质，调动山区群众治山致富的积极性，进一步巩固和扩大山区水土保持工作的成果，使山区生态环境得到进一步改善。

6. 建议积极引导农民走现代化生态农业的道路

巢湖综合治理领导部门应对巢湖周围农田的有机肥、化肥以及农药施用作出有计划的安排，以减少农田化肥农药向巢湖流失。此外，应充分重视治理巢湖污染，保护生态环境的微观基础的建设，积极引导农民走上“生态农业”的道路，鼓励农民兴修水利，规划村庄，植树造林，发展养殖，推广节柴灶，兴办加工业，自力更生地探索出符合生态学规律，农林牧副渔综合发展的道路。逐步将广大农村建成高效益、低能耗、良性循环的生态系统，使整个流域的生态状况从根本上得到改观。

以上建议供参考。

关于解决工业品生产资料价格 “双轨制”问题的意见和建议

(1991年1月)

全国政协经济委员会

中共十三届五中全会通过的《关于进一步治理整顿深化改革的决定》中，把解决工业品生产资料价格“双轨制”问题列为治理整顿的一项重要内容。各方面对这一问题的议论较多，要求尽快取消“双轨制”的呼声很高，但认识并不统一。全国政协经济委员会对这一问题进行了一些调查研究，提出如下意见和建议。

一、工业品生产资料价格“双轨制”的产生和现状

工业品生产资料价格“双轨制”，是指在同一产品价格形成过程中，一部分由国家（包括中央与地方）定价，亦称计划价；另一部分由企业根据市场供需状况定价，亦称市场价。

经济体制改革之前，已有一些小厂矿的产品实行市场定价，但其范围和比重很小，从总体上来讲实行的仍是国家定价。改革以来，为了解决国家定价严重违背价值规律和供求规律的不合理状况，国家陆续允许一部分产品实行市场定价，其范围和比重逐步扩大。1983年国家允许部分出口原油“以出顶进”，在国内加工生产成品油，按国际市场价在国内销售，这就出现了成品油的双轨价格。1984年5月国务院《关于进一步扩大国营工业企业自主

权的决定》规定，属于企业自销的工业品生产资料，可在国家定价的基础上加价销售，幅度不超过20%。但在执行中不少企业超过了20%的限制。1985年1月国家物价局、国家物资局根据国务院指示，发出了《关于放开工业品生产资料超产自销产品价格的通知》，取消了原定加价幅度不超过20%的限制，允许企业根据市场供求状况自行定价。从此，全面实行了工业品生产资料价格“双轨制”。

目前，除极少数完全自销的产品全部实行市场价外，绝大多数产品都存在价格“双轨制”。从数量上来看，按市场价格销售的比重也越来越大。据国家物价局物价研究所对17个省、市、自治区的统计，1989年企业按计划价购进的生产资料占全部消费的比重，以实物量计算约为44%（以金额计算仅占28%），其中煤炭的计划调拨数量为45.4%，钢材为29.7%，木材为21.7%，水泥为15.5%。

在全面实行工业品生产资料价格“双轨制”之后，连续几年经济过热，通货膨胀，使工业品生产资料供应紧张，市场价格上涨越来越严重，计划内价格虽然也有所上调，但远低于计划外市场价格上涨的幅度。这就造成双轨制价差越来越大。据国家物价局研究所的调查，到1989年3月，市场价高出计划价的幅度分别为：煤炭149%，原油213%，钢材105%，木材112%，铜150%，铝124%。

近几年，同一产品计划内价格过乱的情况越来越严重。计划内价格形式五花八门，据物资部门反映，钢材和煤炭都有十多种价格，有色金属有六种，木材有四种。计划内价格水平差距也相当大，如钢材价差率大都在50%上下。并且有些产品计划内价格还高于计划外市场价格。计划内高价部分比重逐年上升，到1990年，计划内高价部分，钢材为29%，有色金属为49.6%，木材为33.7%。

二、对工业品生产资料价格“双轨制”的基本看法

大量的工业品生产资料价格实行市场调节，很大程度上打破了我国长期以来国家定价管得过死的局面，对调动生产企业的积极性，搞活流通，满足各方面的需要，推动经济的增长起了积极作用，特别是促进了地方企业和乡镇企业的发展。但是，双轨价差的不不断扩大，带来一系列的弊病。主要表现在两方面：一是为各种“官倒”、“私倒”和以权谋私、贪污贿赂提供了方便，不仅使市场秩序严重混乱，还对社会风气和廉政建设产生极为不利的影响。治理整顿以来，由于改善了社会总供求的平衡状况，开展了清理整顿公司和查处违法乱纪等工作，流通秩序有所好转，但价格和市场交易的混乱仍未根本解决，严重影响着经济的正常运行。二是冲击了国家指令性计划的执行，削弱了国家宏观的调控能力。突出表现在指令性计划分配物资“分到订不到，订到拿不到”的状况越来越严重。据物资部统计，1985年钢材分配计划的订货率为96%，1989年为88%，1990年降为不足80%，这是历史上没有过的。1985年五种有色金属分配计划的订货率为91%，1988年降为87%，其中铜、铝的订货率均不足80%，铅不足60%。1987年合同兑现率分别为：钢材98%，铜99%，木材94%，水泥99%。到了1989年就分别降为：钢材91%，铜94%，木材84%，水泥94%，两年内下降5—10个百分点。

上述“双轨制”的积极作用和弊病，各方面意见还是比较一致的。分歧主要在于当初选择“双轨制”是否有必要，以及实践中“双轨制”的弊端是否仅决定于其本身。第一种意见认为：“双轨制”违反价值规律，必然产生倒买倒卖，冲击国家计划分配，因此不可取，是一种错误的选择；第二种意见认为，“双轨制”是一种过渡性的体制，它为大多数产品价格由国家定价向市场定价转变选择了一种必要的过渡形式，实行“双轨制”带来的种种弊端

是进行价格改革不可避免的代价，第三种意见认为，“双轨制”的选择，不仅是一种过渡形式，而且其中一些重要产品的“双轨制”还将有必要在相当长的时间内继续保留。至于“双轨制”实行过程中产生种种弊端的原因，应该具体分析，有些弊端是其固有的，但被其它因素放大了，还有一些是其它原因造成的。只要工作做得好，绝大部分弊端是可以避免和克服的。我们比较赞同后一种意见。总结实行工业品生产资料价格“双轨制”以来的经验教训，可以得出以下几点：

1. “双轨制”把大量产品的价格由国家定价改变为市场价，是价格改革以至整个经济体制改革的重大步骤，对各方面的影响很大，涉及的问题很多。但是，在开始实行“双轨制”时对其复杂性和执行过程中可能发生的问题估计不足，因而缺乏相应的配套措施和必要的防范准备。同时，不加区别、不分步骤地让所有产品都实行“双轨制”也是不恰当的。对少数从改革的方向上看仍应继续实行国家定价的产品来说，当时实行“双轨制”就是不必要的了。对大多数应向市场价转变的产品来说，也是以分期分批实行，以便取得经验，逐步推开为好。

2. 价格改革需要一个较为宽松的宏观环境，但是实行“双轨制”以来，由于生产建设急于求成，宏观调节失控，工业品生产资料供求矛盾加剧，双轨价差也就越来越大。“双轨制”的种种弊端，诸如冲击国家计划、倒买倒卖等，主要是这种过大的价差造成的。治理整顿以来，市场供求矛盾得到缓和，计划外市场价格稳中有降，计划价格进一步提高，双轨价差逐步缩小，加上市场管理工作的加强，工业品生产资料价格“双轨制”的弊端明显减弱，出现了进一步推进价格改革的较好时机。由此可见，只有在社会总供求以及主要物资（包括进出口）供求做到大体平衡（最好是供略大于求）的情况下，价格改革才能取得预期效果。

3. “双轨制”能否发挥其加强市场调节机制的积极作用，依赖于市场建设和发展的状况。但是这方面的工作一直很薄弱，可

以说连起码的市场组织、市场交易规则和市场监督管理都很缺乏，已有的一些规章制度也很不落实，对市场实际上采取的是一种以“放”代“管”，以“放”代“建”的态度。结果非但统一市场的建设工作做得很差，反而因体制上的原因出现了市场的条块分割和壁垒。现在尽管市场分配的物资在数量上、品种上都已超过了指令性计划分配，但市场体系仍不健全，市场交易也很不规范。

三、解决工业品生产资料价格“双轨制”问题的思路和建议

如何解决“双轨制”？人们的议论多集中在“并轨”上，希望通过“并轨”尽快取消“双轨制”。多种“并轨”主张可分为两大类：一种意见认为，当前重要产品实行市场价格的条件不成熟，除少数产品外，大部分仍应并入计划价轨，至少在治理整顿期间应如此；另一种意见认为，当前供求矛盾缓和，双轨价差逐步缩小，是改革价格体制的好时机，应尽快把部分产品并入市场价轨，我们的意见是：

1. 根据计划经济与市场调节相结合的原则和中共中央、国务院历次指示，我们认为工业品生产资料价格改革的基本方向是：少数生产、经营和消费比较集中、容易形成垄断的重要产品或品种，如石油、电力等，其价格由国家确定；其它多数产品的价格由市场确定。还有一些重要产品的价格，按其重要性在相当长的时间内需由国家定价，但按其生产和消费的特点又不宜全部由国家定价的，适当的选择可能是一部分由国家定价，其余由市场定价。例如煤炭，很可能是划一部分大矿（如现在的统配矿），其产品由国家计划分配，保证重点需要，实行国家定价，其余实行市场定价；或者考虑煤炭分配很大程度上受铁路运输的制约，实行经铁路运输的煤炭由国家定价，其余实行市场定价。无论哪

种办法都还需要保留“双轨制”。又如钢材，专用品种的生产和消费都比较集中，可实行国家定价，即单轨价。但通用品种的情况比较复杂，生产和消费都比较集中的宜采取国家定价，其余的实行市场定价，即仍保留“双轨制”。为此必须从改革的方向上来考虑，以免只从当前的需要出发，盲目行动，反而为今后的改革造成新的困难。鉴于现在各类产品的“并轨”方向尚不明确，建议结合各类产品生产_和流通体制改革的方向，统筹规划，尽快把各类产品“并轨”的方向确定下来，以便指导当前的工作。

2. 去年以来，供求矛盾进一步缓和，市场价格逐步回落，国家又不失时机地上调了一批能源、原材料的计划价格，使双轨价差有所缩小，为解决“双轨制”问题创造了有利条件。但是鉴于当前大多数产品的双轨价差仍然较大，“并轨”条件尚不成熟；同时，从改革的方向上来看，也不一定要求所有产品都取消“双轨制”。为此建议，在近期价格改革的指导思想和宣传报道上，对“并轨”和“取消双轨制”的提法应持慎重态度，更不宜提“尽快取消”的口号，以免把期望提得过高而不能兑现，引起思想混乱并有损党和政府的威信。看来在治理整顿期间，解决“双轨制”问题的重点不是“全面并轨”和“取消双轨制”，而是通过逐步提高计划价和稳定市场价，缩小两种价格的差距，为今后解决“双轨制”问题奠定基础。但这里并不排除个别产品和品种，从改革的方向上看，其价格应由国家统一管理，如“并轨”的条件已经成熟，可以先并入计划轨；有些产品，从方向上看应放开，如目前的双轨价差比较小，也可并入市场轨，但要采取相应措施，努力保证长期的供求大体平衡，还要切实加强市场的建设、管理和监督工作。

3. 不失时机地提高过低的计划价，特别是提高能源、原材料等产品的价格，在各方面能够承受的物价上升幅度之内，计划价格的上调可适当快些，尤其是对市场物价影响不大的那些产品，提价措施应尽可能早些出台，以利于早些理顺价格关系。提

高这些产品的价格应和统一这些产品的多种计划价结合起来。统一多种计划价不直接涉及市场价，影响面小一些，应该说是有条件的，更应首先解决。困难主要在于对既定利益格局的调整。这方面决心应该更大一些，步子也应当更快一些。

4. 稳定市场价格，单纯依靠规定最高限价的行政办法是很难有效的，必须完善市场价格的调控机制。这个问题比较复杂，难度较大，但必须逐步解决。调控机制的建立，需要有自主经营、自负盈亏的市场主体；需要有批零兼备和期、现货结合的完整的市场体系；需要国家具有调控市场的手段。当前应利用社会总供求大体平衡的好时机，进一步完善企业承包制；建立有组织、交易规则齐全的各种市场，特别要探索发展期货批发市场的新路子；同时国家可收购一定的必要物资，以便供求关系紧张时再投入市场，加强国家对市场物价的调控。

5. 解决“双轨制”问题，同价格改革的主要内容紧密结合在一起，应把它作为价格改革的重要步骤和内容来考虑。价格改革既是整个经济体制改革成败的关键，又需要其它各方面改革的配合，必须与其它改革同步进行，既不能超前，也不能滞后，因此必须把解决“双轨制”和价格体制改革放到整个经济体制改革中统一规划，统一部署。

关于粮食生产问题的建议

(1991年2月)

全国政协经济委员会

政协七届三次全体会议以后，经济委员会就粮食生产如何持续稳定增长问题，先后到江西、福建、黑龙江、吉林、江苏、山东等地作了一些调查，结合全国情况，进行了认真的讨论。现将意见报告如下：

(一) 要从总体和长远的角度正确认识农业的形势

农业和粮食情况如何关系全国政治稳定和整个国民经济持续稳定协调发展，无农不稳，无粮则乱，没有富裕的农村，就没有繁荣的市场。不可丝毫疏忽大意。

1990年我国农业获得丰收，粮食总产量4250亿公斤以上，比1984年4073亿公斤、1989年4074.5亿公斤两个历史最高年增产175亿多公斤，除了1970年增产300亿公斤以外，这是新中国成立以来少有的。获得丰收的主要原因：一方面由于粮食生产五年徘徊，全国上下严重关切，采取一系列措施，作了巨大的努力；另一方面，遇到不多得的好天气，有的省份虽部分遭受台风、洪涝灾害，但大面积风调雨顺。同时，增加了近2000万亩粮食播种面积。因此，1990年的粮食增产并不表示农业的综合生产能力已有显著提高。还应注意，1990年虽然粮食获得增产，但棉、油、糖等主要经济作物产量回升并不很大。扣除物价因素，农民并未

增收，有些地方由于生产资料价格不断上涨，农民收入连年递减。

中共中央、国务院在《关于一九九一年农业和农村工作的通知》中强调指出：“要吸收历史的经验教训，决不可因为一两年的丰收就盲目乐观”。这一告诫是非常重要的和适时的。

我国以世界7%的耕地养活了世界22%的人口，确是一个伟大的成就。但这一事实本身又说明我国农业面临形势的严峻。耕地少，又逐年递减，人口多，又与日俱增，这是一个大矛盾。农业资源相对贫乏，基础设施还很落后，基本上靠手工劳动，抗灾能力比较薄弱。农业先进科技的普及和农民文化水平的提高，商品经济的发展和集体积累的增加，都还需要时间。总的来说，目前我国的农业生产和农村经济还是很脆弱的。在这样的条件下，对提高全国粮食总产量，增加人均粮食占有量的艰巨性，应有足够的估计。

首先，恢复1984年人均占有400公斤粮食的水平还是一个摆在我们面前的艰巨任务。从1985年到现在已经过去六年，1990年粮食总产量只比1984年增加了177亿公斤，平均每年递增不足30亿公斤。而这六年中，人口平均每年增加1500万，按人均400公斤计，需相应增产粮食60亿公斤。六年共增长人口9000万，需相应增产粮食360亿公斤。这就欠了180多亿公斤的帐。1990年虽然获得丰收，但全国人均占有粮食只有375公斤，比1984年还减少了25公斤。

今后相当长的时间内，地减人增的趋势是不可逆转的。据中国科学院一批专家测算，到2000年我国人口将增到13亿，维持人均粮食400公斤的水平，粮食总产量要提高到5200亿公斤。今后10年，每年要递增100亿公斤。1991年计划粮食总产量仍为4250亿公斤，那么，在以后9年中，每年则要递增110亿公斤。如果在改变生产条件和提高生产技术上没有大的突破，要实现这个目标是很困难的。

其次，即使实现了上述目标，到本世纪末，人均占有400公斤粮食，维持供应也将会十分紧张。近几年粮食产量下降、徘徊，人均占有量有所减少。由于每年进口1000多万吨粮食以补不足，还进口一些加工饲料和添加剂，直接间接替代了部分粮食，因而供给得以基本保障。再过10年，实现了第二步的战略目标，13亿人达到小康水平，那时不断增加的城市人口对饮食用粮和肉禽蛋奶鱼的需要将持续增长。商品经济日益发展的农村和富裕程度不断提高的农民，也将对食品提出新的需求。而食物构成的变化，不可避免地要增加粮食的消费。如果每人占有粮食的水平同十五年前一样，就会不可避免地出现城乡供应全面紧张的局面。

为了避免这种局面的出现，唯一的出路是立即动手，采取重大的切实的步骤，发展农业，提高粮食生产总量，保持必要的人均占有量。否则，殆误时机，势必出现粮食匮乏的情况，不得被迫大量进口粮食和动物食品。二者必居其一。作为十几亿人口的大国，粮食必须立足自给，不能仰赖进口，受制于人。而且世界上没有那么多粮食专门供应我们，我们也不可能把那么多外汇都花在进口粮食上。因此我们只能全力争取第一种前途，绝对不能容许出现第二种前途，更不可降低目标，苟安一时。

这是我们到本世纪末将面临的回避不了的粮食形势。必须从这一实际出发，作出发展粮食生产的重大决策，抓紧今后十年关键时刻，在尽快还上欠帐的同时，还必须增强农业的发展后劲，开创粮食生产的新局面，并保持经济作物和林牧渔业的全面发展。

(二)下决心理顺工农业比例关系， 提高粮食的综合生产能力

解决粮食生产问题的唯一出路是提高综合生产能力，而这是一个涉及各个部门，需要花费较长时间方能奏效的系统工程。要

抓住本世纪最后十年这一关键时期，从现在着手，不失时机地精心组织，艰苦奋斗，争取尽快地把农业综合生产能力搞上去，以取得本世纪内粮食生产再上两个千亿斤的台阶和农业的全面大幅度增长，并为下个世纪的持续发展打下坚实的基础。

中共中央和国务院一再强调对农业在国民经济中的重要地位和以农业为基础的方针，有关部门对发展农业综合生产能力也都有比较详尽的计划和方案，但在实际上往往得不到落实。究其原因，最根本的还是对我国11亿人口、8亿多农民，农业的兴衰、农民的向背，关系社会主义现代化的成败；决定国家的前途和命运，这一最大的国情缺乏深刻的认识，以农业为基础的思想不牢固，不一贯。总想走捷径，抄近路，急于追求工业起飞，而不顾农业的负荷能力，因而导致工农业比例失调，不得被迫进行调整。情况一好转，头脑又发热。这种情况新中国成立以来多次重复，使我们失去了许多宝贵的时间和机遇。

中共十一届三中全会以来，在调整的基础上推进改革，1984年农业全面丰收，粮食上了新台阶之后，又一次出现了工农业比例失调。这次失调，由于工业以空前的速度外延型的增长与农业投入削减、治水改土停顿并行，加之近几年农用生产资料价格连续猛增，农民负担日益繁重，因而挫伤农民积极性，影响农业后劲尤甚。它所造成的若干所谓“深层次问题”，成为我们前进道路上的巨大障碍。应该引起高度注意的是，由于上述原因以及收入差距不断扩大，负担轻重悬殊，农民中不满意的情绪在积累和加深之中，决不可只满足于十年改革农民收入大为增加的一面，而不加考虑，掉以轻心。

针对这一情况，要提高农业综合生产能力，应认真考虑以下措施：

一、“八·五”、“九·五”国家计划安排应切实把农业摆到基础和重点的位置，并从投资的次序和比例上体现出来。这里所说的投资，包括基本建设和事业费两个组成部分。由于农业欠帐太

多，要求一下子理顺确有困难，但必须下大决心采取坚决的步骤。首先可以压缩或推迟个别大的工业基建项目，腾出资金投入农业，尽早还上欠帐，然后逐步增长，使工农业比例转入正常。这是推行一切增产措施的先决条件。有关发展农业的一切规划和部署都必须落实到增加对农业的投入，包括资金投入、农用物资投入、科技教育投入这个硬件上来。“八·五”计划关于农业投资的安排，还不足以扭转农业的被动局面。建议党中央、国务院组织专门班子，吸收不同类型省、区同志参加，作进一步的研究。

二、关键在于科学技术的进步。要在农业科学研究和技术推广上下硬功夫。增加投入，组织力量，部署攻关项目，创造必要条件，争取在有助于大幅度提高粮食单产的良好品种、良法方面取得若干重大突破，并能通过有效的技术推广，在大范围内普及。

世界各国对农业科研主要依靠国家投资。发达国家整个科研成果能够卖出的不超过40%，而且主要是工业方面的应用技术。根据我国的国情和农业科研周期长、影响因素多、社会效益大、直接收益小的特点，要求农业科研推广市场化，以创收为解决经费来源的主要途径，是不现实的。采取简单的削减事业费，把农业科技赶进市场的做法更是灾难性的。拥有1.2万名职工、5400多名科技人员的中国农业科学院，事业费仅3600万元，除去人头费（占51%）、公务费（占42%）外，用于科研的经费仅有百分之几，竟比1979年事业费中用于科研的部分（占32%）大幅度降低，以致不少科研项目收缩中断。供全国农业科研系统查用的院图书馆，订购外文图书期刊减少61.8%，造成一些期刊断档。全院多数研究所都是赤字预算，有的连工资也发不出。农业科研在这种状况下，如何进行攻关？如何取得突破？至于农业技术推广工作经费拮据，创收无门，网破、线断、人散、业凋的情况更属严重。应采取坚决、切实的政策措施尽快加以扭转。

三、坚持不懈地治水改土，改善生产条件和生态环境。前些年由于用于水利的国家基建投资和农民劳动积累都减少了，江河

治理和农用水利工程老化、损毁严重，而修复缓慢，新建不多，有效灌溉面积有所缩小，本来不强的抗灾能力更加弱化。东北地区是我国重要粮仓，但生产极不稳定。如吉林，5940万亩耕地，灌溉面积只有1130万亩，不到五分之一。万亩以上灌溉工程多已运行二三十年，淤塞跑漏严重；黑龙江耕地13288万亩，灌溉面积仅1150万亩，不到十分之一；因而粮食生产随天时好坏大幅波动。南方水田排灌溉系统失修、老化也相当普遍。

全国耕地有三分之二是中低产田，土壤有机质含量少，包括沙、碱、板结、冷浸等各种不良性状。有些好田由于忽视土壤改良和培肥地力，很少投工，不少地方也出现地力减退，土质劣化现象。这已成为影响全国作物单位面积产量的重要因素。

要求粮食生产稳定增长，必须在国家和集体的统一规划指导下，采取适当的政策措施，动员组织农民因地制宜治水改土。这在当前也是吸收农村剩余劳力的一项重要途径。应长远考虑，持之以恒，以期逐步从根本上改善生产条件。同时结合防治污染，保护农业生态环境。

四、发展农用工业，以物美价廉的先进生产资料装备农业。目前农业机械、化肥、农药、农膜等生产资料供应不足，质次价高，严重影响粮食生产，挫伤农民的积极性。由于在政策上对农用工业没有必要的激励和保护政策，以致农用工业微利重负、萎靡不振。有的陷于亏损，被迫转产；有的勉强维持，无力进行技术改造。这是农用工业陷于落后和不景气的重要原因。应统盘考虑，通过治理整顿深化改革搞活农用工业，以缓和粮食生产高成本、低效益的矛盾，加快农业现代化的进程。

(三)适应农业现代化的生产需要，进行深入广泛的“组织起来”的工作

粮食生产情况如何，取决于各个产业和部门的协同与支持，

又直接影响国民经济全局，根本出路在于实现社会主义的农业现代化。目前我国农业，在多数地方主要还是依靠人力、畜力，家庭分散经营的传统农业，农村经济主要还是自给半自给、比较细小的自然经济。我们正处在从传统农业向现代化农业、从比较细小的自然经济向大规模的商品经济的转化过程中。这要有一个相当长的时间，只能随着农业综合生产力的发展，农民科学文化水平的提高，干部领导管理能力的增强而逐步实现。

我们的目标是实现社会主义的现代化，发展社会主义的商品经济。而科学社会主义是不能自发地产生和实现的，农民是不能自发地走社会主义道路的。党的领导作用，就在于从农民群众的切身利益和迫切要求出发，坚持自愿互利的原则，示范说服的方法，深入细致地进行宣传和组织工作，引导农民经过合作社的道路，积极发展和逐步充实集体经济的实力，以实现农业的现代化和达到共同富裕。只有坚持合作经济在农村的主导地位，才能更好地发挥个体经济和私营企业应有的补充作用。在贯彻各项经济政策，进行各项经济工作中，都要时刻牢记并紧紧服从和坚持一个中心两个基本点，和巩固加强工农联盟的基本路线和基本政策。我们的阵地在农村基层，我们的对象是广大农民。工作要在乡村开展，办事要同农民商量。要坚决打破浮在上面发号施令、脱离实际、脱离群众的官僚主义，这是深化农村改革，加速发展农业的前提。当前主要应在三件事上下功夫：

首先是稳定和完善以家庭联产承包为主、统分结合、双层经营的农村合作经济体制。这一体制是在总结合作经济正反两方面的历史经验的基础上产生和发展起来的。它既正确地分析了农民的两个积极性，又找到了把个人积极性和集体的优越性结合起来的适当形式，因而很快成为广大农民的共同认识和行动，具有旺盛的生命力。这种体制的格局虽然基本形成，但还很不健全，发展很不平衡，还有相当数量实际只有家庭经济一层的“空壳村”。要在健全村一级双层经营上做大量的组织工作，根据生产和服务的

实际需要，有领导地发展集体经济，增强集体统一经营层次的经济实力，更好地为家庭分散经营层次服务。只有把双层经营完善起来，集体经济实力增强起来，合作经济才能有吸引力、凝聚力，才能更好地引导和组织农民向其投入财力和劳力，兴办基本建设，进行资源开发，促进生产全面发展，达到农民共同富裕。党和政府的基层组织，建立在这样的基础上才有号召力、战斗力。有了这样的战斗堡垒，和团结在它周围的农民群众——铜墙铁壁，我们的社会主义农村阵地就会稳如泰山，不怕任何惊涛骇浪。在工作中应从实际出发，实行分类指导。切忌“一刀切”、“一阵风”，坚决避免重覆搞平调、归大堆的错误。

其次，要组织各个有关部门，包括政府职能部门和事业单位、国营工商企业和集体工商企业，做好农业的产前、产中、产后服务。主要是生产资料供应和资金融通，农业技术指导和经营管理，农产品的加工和销售。一方面有关部门要通过自己的机构和设施直接进行；一方面要指导帮助农民自己组织起来，以不同形式和规模的合作经济来进行。还可采取同农民合办的形式。总之，要适应社会主义的商品经济和农业现代化的需要，不断地深化改革，逐步形成完善的产供销体系，使农民大大提高组织程度并从中得到实惠。民富而后国强，要助民增值，不要与民争利。

再次，各级党政领导机关要以足够的精力加强对农业和农村的调查研究 and 具体指导。要密切注意新情况、新问题，深入了解农民的情绪、要求，进行细致的思想组织工作，及时总结经验教训，学会处理社会主义农业现代化过程中的诸多矛盾。如：发展生产力与调整生产关系；社会主义公有制的主体地位与多种经济成份的补充作用；提高消费水平与增加公共积累；坚持自力更生与加强国家扶持等等。特别是如何正确处理计划经济与市场调节的关系，合理确定农业生产资料价格与农产品的价格，一定要使农民有利可图，乐于投入，使集体积极进行建设，保持充沛的后劲。要从实际出发，因地制宜，把正确的政策和方法运用于对每

个乡村的具体指导，使农业现代化始终沿着正确的方向前进，社会主义集体经济的优越性得到充分发挥，广大农民的生产积极性不断高涨。这是解决我国粮食、乃至整个农业问题的根本保证。也是全国政治稳定和经济繁荣的根本保证。

关于贯彻产业政策的意见和建议

(1991年3月)

全国政协经济委员会

数月来，全国政协经济委员会邀请国家计委等十几个部委介绍了国家产业政策的贯彻实施情况，并委托四川、辽宁、广东、吉林、江苏、甘肃、山东、广西、上海、重庆等省市政协，就产业政策在本省市贯彻实施情况进行了调查。经过座谈讨论，我们认为，扭转通货膨胀局面后，应着重进行经济结构的调整，制定和实施产业政策，对于实现本世纪奋斗目标关系十分重大，标志着我国开始进入一个新的发展时期。

1989年3月，国务院颁布了《关于当前产业政策要点的决定》，这是我国第一部较完整的产业政策。《决定》提出要集中力量发展农业、能源、交通和重要材料等基础工业，加强能够增加有效供给的产业，增加经济后劲，控制一般加工工业的发展，使之与基础产业的发展相协调。《决定》按照我国现行体制，分别按生产、基本建设、技术改造和进出口四个领域排列产业序列，规定了具体的发展和限制目标，并要求各部门、各地区制定实施办法，按照产业政策压缩固定资产投资规模，调整产业结构，引导外资流向，安排发展计划。

《决定》颁布后在社会上引起了反响，国务院各部门，各省、自治区、直辖市和计划单列市都表示拥护，基本上都制定了实施办法，一些省市做了大量的工作，并开始在产业结构、产品结构和企业组织结构调整中收到一定效果。但是，目前各部门、

各地方贯彻产业政策工作进展不平衡,并且,从总体上看,贯彻产业政策尚未取得实质性突破。各地方普遍反映因为受到体制、政策等多种因素的影响和制约,这项工作难度很大,进展缓慢,国民经济结构性矛盾仍很突出。

综合分析贯彻产业政策、调整产业结构所遇到的各种困难,我们感到有几个重要问题值得认真重视:

(一) 市场在贯彻产业政策中的作用问题

随着经济体制改革引入市场机制后,市场需求对产业结构的牵动作用大大增强,这是我们所期望的。同时,这也使我们遇到了如何正确处理市场与产业政策的关系、如何发挥市场在贯彻产业政策中作用等问题。目前,一些企业贯彻产业政策,重视了质量、品种,其产品更加适应市场需求,其调整和发展便顺利自然。但也出现市场与产业政策相矛盾的情况。首先,由于经济形势的变化,产业政策原来所确定重点支持的产品和企业,有一部分已不适应市场变化,出现销售不畅。例如,四川省1989年初,对以彩电、冰箱、洗衣机为代表的保证市场有效供给的42种重点产品,在资金、能源、原材料供应等方面给予重点扶持,但1989年下半年以来多数重点产品滞销,成都、重庆几家电视机厂和电冰箱厂1990年上半年比上年同期产值下降45—57%。如果对这些企业和产品不提高质量,仍然继续进行重点扶持,必然会使更多资金、能源、原材料积压在产品上,造成更大被动。其次,产业政策限制或禁止生产的一些产品,由于能满足社会某种需要,有市场需求,出现屡限不住,屡禁不止的状况。例如,产业政策严格限制柴油发电,而一些工厂由于能源紧张,对小柴油机需求强劲,限制十分困难。

(二) “分灶吃饭”的财政体制增加了贯彻产业政策工作的

难度

财政“分灶吃饭”的包干体制形成了各级地方政府的利益格局，突破了传统单一的计划经济，对于调动地方积极性发挥了重要的历史作用。但它使得全国经济分散化，使“全国一盘棋”变成“省一盘棋”，甚至“市、县一盘棋”。当前，由于各级政府都负有直接搞经济建设的职能，而且产值仍被视为政府政绩的首要指标，严重扭曲的价格机制又使利益明显偏向加工工业。为了获得产值、税收、就业、实力和其他好处，许多地方便不顾其资源特点和合理布局大上加工工业，小企业盲目发展遍地开花，各省、市、县产业结构惊人地重复，各地方彼此分工、优势互补的作用大为减弱，使整个国家宏观经济结构的调整遇到了困难。由于地方利益的关系，给产业政策的贯彻带来了很大困难，产业政策与地方利益一致时，地方政府有工作的积极性，如果产业政策所限制、禁止发展的企业、产品隶属于地方政府，可能减少其财政收入时，地方政府则采取强迫银行贷款等各种措施，千方百计给予保护，致使大批消耗高、质量差、污染重的企业继续生存和发展。

（三）现行条块分割的管理体制使存量结构调整步履艰难

我国产业组织不合理状况很严重，产业集中度和分散度都差，难以实现专业化协作基础上的规模经济效益。我国的大企业大都是全能厂而非专业厂，生产规模离应达到的经济规模相差甚远。我国小企业也“麻雀虽小，五脏俱全”。为大企业配套生产的专业化小企业为数不多，没有形成一批以大企业为核心的小企业群。产业组织种种不合理最终表现在资源存量的滞存上，表现为生产力一方面不足，一方面过剩，资源一方面短缺，一方面积压，浪费很大。

治理整顿，调整结构时期主要应着眼于存量调整，其实质就是限制一些生产，关停并转一批企业，停缓建一批项目，使资金、能源、原材料等生产要素由限禁发展产业向鼓励发展产业转

移，使生产要素越来越多地集中于专业化大型企业，并使生产要素向与大型企业协作的小企业扩散，以达到总量平衡和改善结构的目的。而由于部门、地方所有制的制约，生产要素的流动和重组阻力很大。例如，一省机械行业的企业分属30几个经济管理部门，力量分散，按照经济规律要求，联合组成企业集团能够发挥更大优势，但由于企业隶属关系、计划渠道、资金来源、所有制、甚至级别各不相同，企业之间横向联合，尤其是跨地区、行业联合困难重重，人力、财力、物力形不成拳头，企业规模小、技术差、质量低，严重限制了生产力的发展。

（四）企业现行制度难以成为贯彻产业政策的微观基础

目前，全国绝大多数国营企业实行了承包经营责任制。在产业结构合理及企业有很大潜力的前提下，承包制是能够促进经济发展的。然而承包制存在着税利合一，产权不明，国家管理者和所有者界限模糊等弊病。承包企业一定几年不变，就使停产、限产工作难以进行，硬化了不合理的产业结构、产品结构。由于简政放权难以落实，企业仍隶属于各级政府，并未真正成为自主经营、自负盈亏的商品生产者，无法根据生产力发展的需要，自主决定与其他企业的联合，进行存量调整。同样，企业背靠政府无法破产，不可能感受到真正的压力。由于企业处于被动地位，在结构调整中的主体作用未能充分发挥，企业表现出短期行为，并缺乏自我积累发展的活力。

（五）社会保障机制不健全，使贯彻产业政策工作失去了支撑面

自1989年以来出现市场疲软，本来是按照产业政策调整产业结构、产品结构和企业组织结构的大好机遇，但由于社会保障机制不健全，处理停产、半停产企业，安排职工群众生活遇到很大困难，致使结构调整欲行又止。为了稳定职工，避免引起社会震荡，一些地方政府要求银行向停产半停产企业发放带救济性质、本应由民政部门负担的“安定团结贷款”，这种违背信贷原则、混

清财政与银行职能的做法虽暂时安定了人心，但代价昂贵，使银行难以通过“限劣”来促进产业结构调整，将矛盾进一步积累，给经济发展增加了新的困难。

（六）产业政策不够完善，保障措施不配套

产业政策中缺乏地区产业政策，区域调整和发展重点不明确。我国各地区自然条件各异，经济发展不平衡，都按一个目录调整，地区优势难以发挥，并可能造成地区间产业结构新的趋同。

产业政策列出了各产业发展目录，但没有具体规定技术水平，生产规模、经济效益等方面的要求。

贯彻产业政策的保障措施不够配套。产业政策是重要的法规性文件，但缺乏一个有能力协调、监督、决策，以保证产业政策得以实施的权威机构。产业政策的实施涉及到一系列配套政策，关系到价格、财税、金融、物资、外汇等各方面，各部门和地方受权力限制，分头去找有关综合部门难以协调一致，往往出现矛盾并使问题久拖不决。

二

贯彻实施产业政策是一项巨大的系统工程，它不仅涉及到全社会经济利益的调整，而且还要求相应转变长期形成的经济管理方式，因此必然会遇到重重困难，但这个方向是正确的，应下决心通过深化改革，坚持把这项工作做好，为此建议：

（一）深刻认识产业政策的重要意义，正确实现产业政策的目标

我国正处于新旧体制交替时期，直接的指令性计划正逐步缩小，市场正开始发挥作用。目前，全社会固定资产投资4000多亿元，国家控制的占20%，中央直接掌握的预算内投资不足10%。整个价格形成机制中，受市场调节的价格占50%，国家控制的价

格占50%，今后体制改革的目标应是使计划与市场实现辩证统一。通过制定和实施覆盖全社会的产业政策，宏观上可体现政府对竞争的干预和指导，微观上有利于促进企业的高效竞争，能够使经济发展战略与经济模式的转换保持一致，把发展和改革结合起来，是向有计划商品经济过渡的最适合的管理方式，它能够更有效地促使经济持续稳定协调发展，赶超发达国家。所以，产业政策应成为今后各项经济政策的主导政策，应使之不断完善并扩大其影响。

贯彻实施产业政策应通过“充分竞争”和“有效干预”达到既定目标，二者缺一不可，而“充分竞争”是极重要的环节。我国刚刚摆脱高度干预的传统计划经济模式，实现“充分竞争”具有十分重要的意义，许许多多传统体制下存在的不合理的弊端在“充分竞争”的条件下都能够得到解决，所以，应特别珍视“充分竞争”的重要作用。应借助于实施产业政策的有利时机，及时通过立法等措施，建立市场规则，打破封锁，把竞争要素固定化，逐步建立起社会主义公平竞争的统一市场。“有效干预”与以往突出的行政干预有所不同，应主要运用价格、税收、财政、金融、外贸、外汇等手段引导市场，使计划通过市场表现出来，使鼓励发展的产业在市场上表现出优势，而限制发展产业在市场上处于劣势，通过市场对产业结构、产品结构、企业组织结构和结构进行有效的调整，促进国民经济的协调和素质的提高。这种有效的间接调控机制是改革追求的重要目标，也是贯彻产业政策的保证。虽然比直接行政调控复杂，但却能对经济的健康发展产生良好深远的影响。

（二）深化价格改革，提高基础工业品价格水平

我国价格体系严重扭曲，能源、交通、原材料价格严重偏低，与价值长期背离。价格实行“双轨制”后，矛盾更趋突出，煤炭、石油相继出现全行业亏损。由于比较利益低、投资期限长、风险大，基础工业失去对地方政府投资和银行信用资金的吸

引力，发展受到抑制，而盲目发展的加工工业受到鼓励，导致产业结构调整困难和经济秩序混乱。国家每年要拿有形无形的、直接间接的补贴资金达2000亿元来维持当前价格水平，国家调控能力大大减弱，长此下去难以为继，价格改革再拖下去就会更加被动。当前出现了供需大体平衡环境，实行储蓄保值政策起到安定人心的作用，零售物价指数上升较低，实物库存量明显增加，群众对物价波动的心理承受能力也有所提高，这一切为价格改革创造了难得的有利条件。若不利用此机会推进价格改革，反因“市场疲软”而再次松动银根启动市场，新一轮通货膨胀又会重新开始，国民经济又会陷入恶性循环。若仅仅进行小步微调，也改变不了原有不合理比价关系，还会增强阻碍价格改革的“抗药性”，所以，我们主张应该抓住当前多年不遇的时机，在保障社会总需求与总供给基本平衡的前提下，在价格改革上迈开较大的步子，提高基础工业品的价格水平，改变基础工业和加工工业的利益关系，进而逐步理顺其它价格关系。改革步骤应先易后难，建议从主要工业品价格入手，通过调价建立基础产业发展基金制度，使国家财政获得较多的收入，有了一定财力物力的积蓄后，再进行其他产品价格的改革。

目前，煤的平价与议价的平均水平已达到设想调价的水平，社会已经实际承担了煤的调价价差，所以，工业品价格建议从煤价改革开始。第一步在取消财政补贴和价外加价的前提下，使煤矿能够维持简单再生产，并做到保本微利经营；第二步使发展煤炭工业建设资金有固定来源，并有偿还贷款本息的能力，使煤炭工业逐步活起来。煤价涉及面广，理顺煤价有利于推行其它工业品价格改革。煤价改革的同时还须对因平价煤上涨而影响较大的电价、运价及钢铁、建材、化工等产品的价格作相应调整，使调价影响分散开来。对一些供需平衡的重要物资，如玻璃、水泥、木材等，由于国家计划实际上已控制很少，也可不失时机地放开价格。一般商品生产由市场调节。

（三）改革财政金融体制，转变政府职能

建议将现行“分灶吃饭”的财政包干体制改为中央、地方各级财政的分税制，协调全局与局部利益，克服盲目发展和短期行为，为生产要素的跨省、区的流动创造条件，减少实施产业政策的阻力。同时，各级政府财政的作用应当转变，即逐步减少直接生产性投资、加强基础结构的建设。

改革以来，我国国民收入分配格局发生很大变化，资金配置渠道已由财政为主转化为银行为主，银行贷款一般占企业流动资金的60—70%，利用财政手段集中与直接配置资金的经济基础已丧失。在这种情况下，银行信用资金的投放规模、结构、方向，尤其是银行信用资金能否向国家重点产业倾斜流动，这将对产业结构的变化和产业政策的贯彻产生重大影响。为使银行在贯彻产业政策中发挥更大作用，建议深化专业银行体制改革，改变专业银行既管宏观调控，又从事企业化经营的双重职能，构造出新的二元金融机构，将一部分金融机构转变为政策性金融机构，另一部分则向商业性金融机构转化，以产业政策为导向，强化政策性金融在社会资金配置中的作用，保证信用资金有效地向重点产业倾斜流动。

应加强税收工作队伍建设，严格执行税法，把治理整顿流通领域国民收入流失作为开辟财源基本战略，并按照产业政策制定调整相应的税收政策。

各级地方政府应该实行职能转变，即变经营管理为综合指导。中央政府要改变对地方政府的考核指标，使其可能从直接的经济活动中超脱出来。同时，引导地方政府根据产业政策对投资和产业发展进行合理调整，经济综合决策部门的重要职能是研究、制订产业政策，并为用间接手段实施产业政策创造市场条件和其它条件。

（四）明确产权关系，深化企业改革

经济发展的真正动力在于企业创新活动，各项产业政策措施最终还是为了造就充满社会主义有计划商品经济活力的企业。我

国企业大量表现着“幼稚”和“老化”的典型特征。“一五”期间156个重点项目中许多生产规模、技术水平、工艺、设备与建成初期比变化甚微，设备老化已成普遍性严重问题，难以形成竞争能力和创新能力。认真反思后不能不承认，多年来，我国的企业政策、体制存在着严重问题，企业的建立、生长、成熟、衰亡的生命过程常受到不正常的干预，该发展的往往受到了限制，该淘汰的又往往得到保护，使得整个经济缺乏活力，教训相当深刻。企业仍隶属于政府，企业投资、某些企业定价也取决于政府，这是企业行为短期化、缺乏活力的根本原因。企业改革必须坚持政企分开，使企业真正成为自主经营、自负盈亏的利益主体。而要达此目标，其根本就是要明确产权关系，使企业可以自主处置产权，这样便为企业联合、兼并、破产扫除了最大的障碍，呆滞的资产就可以在产业间合理流动，按照生产力发展的需要重新组合。

（五）建立健全社会保障体制，为产业结构调整创造良好环境

建议国家认真总结几年来社会保险改革的经验和问题，积极推进适合我国国情的社会保障体系的建立，争取这项工作尽可能在其他大的改革措施之前先行一步，为深化企业改革和调整产业结构工作解除后顾之忧，希望国家“八五”期间能在养老保险、失业保险工作上有所突破。

（六）进一步完善产业政策内容和保障实施的措施

建议组织有能力对国务院各部委、各省市贯彻产业政策进行协调、监督、决策的权威机构，由国务院有关领导亲自主持，卓有成效地推进产业政策的贯彻实施。

各地方优势的充分发挥是实现生产力资源配置的前提，建议国家进一步制定出地区产业政策，扶持区域主导部门体系的形成，使地区局部效益与全国总体效益密切结合起来。目前一项需要认真注意的工作就是对各省、自治区、直辖市、计划单列市的产业政策实施办法加以认真研究、协调、确认，使之与产业政

策很好衔接。

建议在各行业部门产业政策研究工作基础上，制定出各产业的技术水平、经济规模、投入产出效益及环境保护等标准，为各综合经济部门的保障措施提供完整依据。进一步加强行业管理的作用，对行业内基本建设、技术改造和技术引进项目，无论其隶属关系和经济性质如何，都纳入行业规划。

价格、税收、财政、金融、物资、外汇等综合部门，应严格按照产业政策的要求开展工作，充分发挥经济杠杆的联动调控作用。

关于坚决制止 向黄河支流倾倒煤矿剥离物的建议

(1992年3月)

全国政协经济委员会

位于陕蒙交界地区的神府东胜煤田，是我国煤炭工业向西部发展的重要战略基地，储量大、煤质好、易开采，国家已将其列入“八五”计划，进行重点开发。应陕西省政协的邀请，在钱正英副主席的建议下，全国政协经济委员会组成以马仪副主任为组长，胡敏、张文正、朱耘委员参加的调查组，于1991年10月对神府煤田开发中遇到的一些问题进行了调查。了解到煤矿剥离物大量倾入黄河中游支流，若不尽快坚决制止，将会造成严重后果。

目前，神府东胜煤田已开采的大小煤矿大多位于黄河中游一级支流窟野河上游段（又称乌兰木伦河）及其支流勃牛川沿岸。这一地区是全国水土流失最严重地区之一，也是黄河粒砂的主要来源区。经过40年的治理，整个地区流入黄河泥沙已大为减少。

但是，近几年来，由于陕蒙交界地区煤炭的大规模开发，又出现了新的问题。目前，矿区的废土废渣堆积总量就达6858万吨，其中60%直接向河道倾倒。据有关资料，煤田开发前，神府煤田所在地之一的神木县，常年注入黄河的泥沙为9700万吨，现在已增至1.3亿吨。如果没有保证措施，“八五”末将达到2亿吨。尤其是乌兰木伦河，由温尔圪堵至后补连10公里的河段，从内蒙一岸（伊克昭盟境内）直接用推土机推入河道的剥离废物就达

246万立方米,缩窄河道宽度达一半以上,严重影响行洪能力。

由于河道挤占、泥沙淤积,精煤神府公司所在的大柳塔镇附近的河床抬高很快,在4年左右时间里河床抬高4米多,4年前修建大柳塔公路桥4米高的桥墩已全埋没于淤积土中。汛期河道行洪受阻,将直接威胁大柳塔煤矿、洗煤厂以及在河滩上建立起来的精煤神府公司生活基地的安全,还将危及包神铁路、公路及两岸农田。此外,大量泥沙流入黄河干流,又严重威胁黄河下游河段的防洪安全。

上述无视国家《水法》及《水土保持法》等法规、后果严重的现象,必须即速采取强有力的措施加以制止。

建议责成水利部和有关省、区切实贯彻国务院《关于晋陕蒙接壤地区水土保持规定》,统一监督管理神府东胜矿区的水土保持和环境整治工作,采取紧急有效措施,依法制止向河道倾倒煤矿剥离物和河床挖煤,并恢复乌兰木伦河的行洪能力。

关于发展股份制经济的意见

(1992年7月)

全国政协经济委员会

今年4月,全国政协经济委员会李人俊副主任、阎颖副主任、姜习委员、尚明委员及工作人员一行8人,赴深圳、东莞、广州等地考察了当地的企业股份制改革和股票市场试点情况。之后,李人俊副主任又赴浙江的杭州、湖州、嘉兴和上海市进一步就此问题调查研究。通过考察,委员们对当前深圳、上海两地的股份制试点工作有了较为深入的了解。今年6月,委员会又邀请国家体改委和中国人民银行的有关部门介绍了全国股份制经济改革的现状、成绩、问题和进一步的打算。根据对上述工作的了解,委员们认为,国家在指导股份制经济改革方面已取得了初步经验,并形成初步的规范性法规和制度方法。但是,目前仍有一些问题值得注意:

一、实行股份制对于干部群众来说,仍然是新事物,大多数人还不了解它,在当前的“股票热”中存在有不正常心态。从群众角度看,“买到股票就可发大财”的认识很普遍,特别是上海、深圳及其毗邻地区更是如此,这是上海、深圳两地股票价格狂涨的一个重要原因。从地方和企业角度看,则认为发行股票筹资不用还本,既可减轻债务负担,又更容易筹措建设资金,纷纷要求发股票,却很少考虑股票的风险性和可能产生的损失。特别是有的人不考虑股东权益,单纯为筹资而发股票。因此,必须积极引导修正,否则任其盲目发展,后果将是十分不利的。例如像深圳原

野公司弄虚作假，发行企业股票，欺骗广大购股群众，已经引起群众不满。

二、深圳、上海股票交易市场试点工作中需要研究解决的问题。

1. 上市股票品种数量少，导致供求失衡，易为人操纵垄断，侵害普通小股民的权益。相对于全国几十万家国营企业、几百万个乡镇企业、几万家“三资企业”来说，只有34家上市公司在上海、深圳市场上交易，供给的数量实在微不足道。相反，全国城乡居民个人金融资产已达1万多亿元，目前只有十多亿元的股票上市发售额远远不能满足日益增长的居民投资需要。

2. 试点工作中不廉洁问题值得重视。在深圳与上市公司的座谈中，有一公司的代表反映，一些不规范的企业为达到上市目的，采取向主管部门的官员送股行贿，往往获准发行股票；而该公司因坚持不送股，便多方面受到种种非议和刁难。类似的反映在考察期间听到不少。其二，在考察中看到许多政府部门的干部职工热衷于买卖股票，一些人甚至松懈本职工作去炒股。也有传闻主管部门的官员和党政领导干部中有成为百万、千万富翁者。其三，采取认购证办法防止群众在新股上市时发生哄抢问题并不可取。一方面增加了发售环节和群众交易成本，损害政府形象；另一方面并未达到减少排队抢购的目的，政府仍要出动大批警力维持秩序。

3. 党政机关领导和主管部门的官员不允许购买、交易股票的规定形同虚设。原因在于股票交易在现阶段易获暴利的强大吸引力同样对上述人员起作用。即使规定他们不能从事股票交易，但他们可通过亲属朋友代为买卖。对这种行为既不好查，又很难处理，更没有明细的惩戒法规制度，党政部门有关人员利用职权干预股市、泄露内情以获暴利的问题很难抑制。

三、会计师事务所的建设已不适应股份制经济发展的需要。

目前，会计师事务所从隶属关系上看还不是独立行使会计监

督管理的社会公证机构，而是附属或隶属于某一部门、某一企事业单位；而从行为目的上看，许多会计师事务所的建立是为了创收；因而从行为结果上看，其做出的公证，往往是考虑企业的需要多，考虑社会公众利益少。一些事务所只顾赚钱，企业给钱即出具公证，而不进行认真详细的审核，致使一些有问题的企业蒙骗过关，利用发行股票侵吞投资者资财，例如深圳的原野公司。产生这样的问题，主要原因是到目前为止，我国仍没有一部明确会计事务所性质、作用、义务、权益和责任的法律文件。目前执行的会计师条例是不承担任何经济的和法律责任的，在此情况下，很容易发生公证不实问题。另一方面，由于职责不够明确，一些会计师事务所起不到帮助企业进行会计管理和咨询的作用。这种不规范的行为，再加上有些工作人员的素质较差，影响了会计师事务所的信誉。考察中，许多人反映了这类问题，而一些外商更是明确表示，宁愿花多十多倍的钱请香港会计师事务所对企业实施会计公证，也不愿少花钱用大陆的公证机构。

四、对股份制经济实施多头管理，降低了工作效率，影响了其正常发展的速度。

由于目前经济管理体制的改革还待深化，在对股份制经济的组织管理上仍沿袭了原有的体制。对股份制企业、企业股份制改革、上市公司的审批、股票市场的设立与管理等方面的工作分属十几个部门。虽然国务院明确由体改委牵头进行股份制经济改革，但在制定政策法规、发布政令、实施管理、组织审批等方面易受部门分割的限制，仍常常发生扯皮、掣肘、拖延等问题。

五、对老的国营（含地方国营）企业实施股份制改造遇到的难度大于新建企业。

老的国营企业实行股份制改造的主要困难在于：（1）经济效益差，亏损企业多，不具备股份制改造的基础条件；（2）企业资产净值中由企业经营（主要是承包制实施后）的增值部分，在股权划分上，容易出现主管部门与企业的权益之争；（3）企业负担

重，发展能力受到限制；(4)有些国营企业不愿意改造成股份制企业，因改造后企业留利比原有的留成更少，影响企业的发展后劲；(5)制约企业的条条框框明显多于新建企业，在政府职能不转变的情况下，这些制约因素将极大地限制企业的竞争力。

根据上述问题，委员们认为，为更好地发挥股份制经济的优势，兴利避害，促进政府职能和企业运行机制的改革，赞成体改委提出的“坚决试，不求多，务求好，不能乱”的股份制改革思想原则，应大胆、积极、稳妥地推动企业的股份制改造。同时，为保证股份制经济的良性发展，国家应从政策、法规、组织、宣传几方面做好工作。目前，《股份制企业试点办法》、《股份有限公司规范意见》、《有限责任公司规范意见》等法规逐步颁布实施，为搞好股份制经济改革提供了政策与法规依据和保证。另一方面，各级宣传部门也做了大量工作，对人们正确认识股份制和股票交易中的投机性和风险性很有帮助。除继续抓紧做好上述工作外，委员们建议国务院考虑：

一、成立国家证券管理委员会及各级证券管理机构（只到省、计划单列市），集中统一管理企业股份制改造和各种证券（包括国库券、金融债券、企业债券、股票及其他上市交易的有价证券）的发行与交易。将目前由国家体改委、国务院经贸办、国家计委、经贸部、财政部、中国人民银行、人事部、劳动部、物资部、审计署、统计局、工商局、税务局、国有资产管理局等部门分别掌握的职权集中到委员会，由国务院委托协调各部委关系，统一制定政策法规，统一实施监督指导，统一企业资格审核批准和股票上市与交易的审批管理。

为使证券业的发展实现规范化和国际化，应发挥中国证券业协会作为民间性行业管理组织的作用，在国家证券管理委员会的指导下开展工作。承担交易理论与方法研究、市场预测与分析、交换信息、协调企业关系、培训人材、实施行业管理等业务。

二、修改现行会计师条例或制定《会计师事务所组织管理条

例)。应当明确：(1) 会计师事务所必须是真正独立的经济法人；(2) 会计师事务所在接受委托后，必须对其行为承担无限责任；(3) 会计师事务所出具的企业资信证明、资产评估书、财务证明等一切与委托方有关的公证文件必须承担法律的和经济责任；(4) 会计师事务所的主要职责不仅是提供会计监督、资产评估、财务评估、资信证明等业务，而且还为企业发展提供有益的帮助；(5) 会计师事务所应向保险公司投保，以解决出现因错误评估导致企业经营失败或投资者投资失败时，会计师事务所无力赔偿其经济损失的问题。

三、在股份制改造和股票上市与交易的审批过程中，必须严格按照法定的程序和规范化的内容逐项进行。主管部门，国有资产部门、会计部门和审计部门都必须进行严格的审核评估与鉴定，批准后需报国务院主管部门备案后方能生效。对于政府主管部门、国有资产部门和审计部门来讲，审核评估与鉴定批准都必须承担明确的行政责任和法律责任，并落实到具体当事人。建议进一步制定有关的行政法规，以防止在企业股份制改造和股票发行、交易的审批和管理过程中发生渎职、受贿索贿等问题。

四、在发展股票二级市场问题上，赞成国务院的决定，目前宜先搞好深圳、上海两地的二级市场。但考虑到我国幅员广阔、商品经济还不够发达，建议在上述两个市场取得成熟的经验，法规体系建设比较完善，市场基础设施较完备，培训造就了一批证券业人材等后，似应考虑在我国北方或内陆省份再建设几个股票二级市场，再进一步实现全国统一市场。

五、鼓励发展民间性联合交易基金组织。该组织为非赢利性社会服务机构，但需在工商管理部门登记注册。组织成员可以是法人也可以是自然人。成立组织的目的是帮助参加者从事证券交易。组织从业人员收入与业务经费按比例从入会费和交易收益中提取。组织应按一定比例向所在地工商部门上缴工商管理费，并代成员向税务部门交纳个人所得税。党政机关的工作人员允许参

加某一基金组织，但必须严格遵守有关法规纪律，如查出有幕后交易或泄露内部情报等问题，必须依法严处。建议国家考虑制定《证券投资基金管理条例》，使其发展规范化、合法化。

六、转变政府管理经济的职能是发展股份制经济的首要保证。建议在政府机构改革和公务员制度改革的过程中，应根据股份制经济（包括股份制和有限责任制两种主要形式）发展的需要，构设指导思想、机构框架、职能权限、管理方式方法等内容，达到促进老企业实行股份制改造和股份制管理的目的。

七、根据国外经验，发展有限责任公司是转变企业经营机制、明确企业产权关系，落实企业责权利相统一原则的有效途径之一。建议国务院有关部门帮助指导不宜于实行股份制改造的老的国营企业实行有限责任公司方式的改造，特别是那些经济效益差但仍具备发展潜力的国营老企业。

关于进一步加强基础研究工作 的意见和建议

(1990年3月)

全国政协科技委员会

1988年以来，全国政协科技委员会成立了关于加强基础研究工作问题专题研讨组，研讨组由邹承鲁、唐有祺、阳含熙、马大猷、蒋丽金、叶大年、唐敖庆、王大珩等委员组成。研讨组在邹承鲁、唐有祺两位组长的先后领导下，组织委员进行专题研讨，在广泛征求本委员会委员、联系委员意见的基础上，形成了《关于进一步加强基础研究工作的意见和建议》。现反映如下：

一、关于认识问题

1. 基础研究是人们认识客观世界、探索自然规律，为改造客观世界提供科学依据、理论基础和培养人才的必然途径。在我国发展基础研究，无论是从我国社会经济情况，还是从我国科技发展本身来说，都是非常必要的。目前，在我国，人们对基础研究的地位、作用和要求，重视不够，在认识上还有差距。虽然调子有时提得很高，但是对基础研究的先导、储备、后劲作用，以及对基础研究是发展科学技术的基础这个地位认识不足。一些人还是存有一种想法，认为基础研究是远水救不了近火，对社会经济发展作用不大。因此，在强调加强基础研究工作时，必须明确

基础研究的地位和作用。

2. 科学技术是一个完整的体系,它包括基础研究(含应用基础研究)、应用研究和开发研究。基础研究是科学技术发展的基础,没有一定的基础研究力量作后盾,技术的开发是不可能的。因此,一个不重视基础研究的国家,其科学技术的发展以及以科学技术是第一生产力为主导因素的社会经济的发展,都将受到极大的限制。即使象英国这样一个基础研究很有传统的国家,近年来对基础研究有所放松,其结果,工业发展速度受到了影响。英国科学界反应强烈,撒切尔夫人在英国皇家学会328周年宴会上,也不得不重新提出基础研究对英国未来社会经济发展的作用。二次大战后,日本在科研和教学中都强调应用,这在当时是可以理解的。后来,日本在基础研究方面尽管投入了很大的财物,但还是感到,对发展基础研究重视不够。1988年日本科技厅发表题为“争取建立富于创造性的研究环境”的科技白皮书强调,日本必须进一步加强基础研究,贯彻科技立国的基本国策。

我国实行改革开放后,从国外引进了大量技术和设备,从这些年引进情况看,不仅第一流的技术拿不到,即使引进来的东西,很多也是“知其然而不知其所以然”,不能或不能很快进行消化吸收,关键就是过去对基础研究包括应用基础研究工作做得不够。

在经济工作出现“短、平、快”的情况下,科技领域也出现了“短、平、快”的现象,这种现象对基础研究工作冲击很大,导致这些年我国重大基础科研成果日渐减少。但是有一个事实不能否定,那就是,如果没有科技作后盾,没有基础研究为我们开拓知识,储备人才,经济上的“短、平、快”也是难以实现的。

在我国社会经济发展中,面临一个严重问题,这就是人口与资源、环境的矛盾。这一矛盾将长期困扰着我们,解决这一矛盾没有现成的办法,重要途径就是依靠科学技术,当然也要依靠基础研究。

3. 我们呼吁党中央、国务院进一步明确基础研究在我国的重要地位和作用，统一思想，领导同志要真正认识到基础研究对我国科学技术以及社会经济长远发展的重要影响。

二、关于政策问题

四十年来，我国的基础研究经历过几次大的起伏。应该总结经验教训，在充分认识基础研究作用的基础上，按照基础研究自身发展规律，制定一个长远而不是短暂、稳定而不是多变的政策，使基础研究得以持续、稳定地发展。

我们建议：

1. 国家应加强对基础研究工作的宏观统筹和统一规划，建议在国务院领导下，由国家计委会同国家科委、国家教委、中国科学院进行。多层次、多部门的计划之间要统一协调，重大的科学决策，要坚持科学性和民主性。

2. 下个世纪中国能否与世界各国竞争、抗衡，关键在于科技的发展。现在我国对长远的注意不够，眼前的看得多了一些，轻视了瞩目于未来和长远发展的基础研究。要尽早制定基础研究中长期发展规划。哪些研究先搞，搞哪些研究重点，应该在规划中具体表现出来，逐步实施。

3. 国家要重视高校理科教育，鼓励有条件的高校加强基础研究工作，增加高校基础研究经费和研究课题。

4. 应该扬我科学家著称于世的智慧和勤劳之长，避我对大科学投资不足之短，积极开展国际合作与交流。

5. 在开展基础研究中，应重视发扬学术民主，对有贡献、有作为的年轻科技工作者要多加鼓励，不搞论资排辈。

三、关于队伍问题

基础研究需要有一支稳定的、素质好的、精干的研究队伍。目前，基础研究队伍的基本状况是：人员老化，后继乏人。由于种种原因，基础研究工作对中青年科技工作者缺乏吸引力，认为从事开发研究比从事基础研究更适应形势。很多人离开基础研究岗位，出国、经商或转向见效快和效益高的应用技术和开发研究。

在我国目前的科研队伍中，46岁以上的基础科研人员占全部基础科研人员的百分之六十以上。培养出来的研究生很大一部分不愿意在国内从事基础研究。到本世纪末，我国基础研究队伍又会出现一个人才“断层”，有些学科目前已经出现了研究人员青黄不接的情况。

同时要看到，从事基础研究的人员仅占全部科技人员的约1%。在现有从事基础研究的单位中，非研究人员比例也太大。如对这样失调的比例无动于衷，长此以往，迟早会爆发一个可怕的无以为继的危机。

造成队伍不稳定以及后继无人现象的原因是多方面的，但重要原因之一是国家对基础研究重视不够，表现在科技工作者工作环境长期得不到改善，生活待遇差，尤以从事基础研究的科技工作者更为突出。

为吸引更多的中青年科技工作者献身科学，从事基础研究，解决后继乏人的现象，我们认为要给他们创造必要的生活、工作环境，尽力解决生活待遇问题，并采取强有力的措施，把国内优秀人才留住，并把在国外学有所成、有志为祖国建设贡献力量的留学生请回来，在几年或较长时间内，逐步形成一支以中青年为骨干的基础研究队伍。

为此，建议国务院召集有关部门和科学专家，讨论我国出现

的人才危机，寻求解决途径。

四、关于经费问题

基础研究与学科的建设和发展，关系很密切，学科是布在科学阵地上的岗位。因此，基础研究工作的面是很广的，相互之间既有联系，又不能互相替代。过去说抓中间带两头，或抓两头带中间，结果并没有带动。卫星上了天，导弹也飞了，但不少领域还仍然落后。这说明投资要合理，点面要结合，经费不能过分集中，除高水平项目投资外，一般性基础研究也应予以必要的支持和加强。

高等院校是国家基础研究的重要基地，世界上大部分国家的高校都要从事基础研究，并且基础研究工作要占全部研究工作的大部分。我国高校1987年科技经费约9亿元，其中基础研究经费约占12%，比1985年所占比例，下降近两个百分点，低于一般国家水平。高等院校由于没有经费的支持，连起码的一般性基础研究工作都不能做。这种情况必须有所改变。

基础研究经费在科技经费中所占比例太低，1985年约占2.5%，1987年基础研究经费才4亿多一点，仅占政府科技拨款总额的3.8%，即使是在科技研究和开发经费中的比例，也仅占7.7%，1985年为7.4%。致使仪器设备无法更新，在很多研究所中，五六十年代购买的仪器设备占半数以上。

为此建议：

——基础研究的经费来源必须依靠国家财政拨款，同时实行多渠道支持的方式。国家财政目前要增加对基础研究的拨款，使其在政府科技拨款中的比例由3.8%上升到10%，今后国家财政要随国民经济发展和财政收入的增长而增加对基础研究的拨款，并以法律形式固定其拨款比例。地方和大中型企业也要通过其他形式加强对基础研究工作的支持，政府在制定政策时要予以充分考

虑并督促落实。国家应该通过立法，使产业部门包括地质、地震、气象等部门拨出一定经费，支持本部门的研究院（所）开展基础研究和应用基础研究工作，以避免造成人才的浪费和流失。

——对于耗资巨大的大科学领域的研究工作，要从国力出发，量力而行。

——全国自然科学基金是基础研究课题经费的重要来源，应在制定科技法规的同时，制定基金法，加强基金的管理，为基础研究工作提供稳定、合理的资金来源。国家财政要逐步增加对基金会的拨款。各行业、各部门要建立相应的基金会，为本行业、本部门的基础研究和应用基础研究工作提供经费来源。

——国家教委和中国科学院在1989年建立了六十多个开放实验室和研究所，这对科研单位缓解设备和财力的不足，稳定基础研究队伍，培养学术民主和合作气氛，有其积极作用。今后应进一步完善其管理制度。同时，政府在财力上应不断给予支持。

依靠科技发展国民经济 应作为一项基本国策

——科技在世界和我国社会经济发展中的地位与作用

(1990年10月)

全国政协科技委员会

对社会主义中国来说，20世纪90年代是关键性的十年。第二次世界大战后，特别是近一二十年科学技术和经济发展的趋势表明，我们正面临一场新技术革命，其影响的深度和广度，将可以与上一世纪点燃了欧洲和北美许多国家工业化之火的技术革命相比拟。新一代技术的采用将从根本上改变人们已习惯了的工作方法乃至市场结构，因此不论发达国家还是发展中国家都面临着挑战，也拥有机会。

我国经历了80年代连续10年的高速增长，目前正值三年调整时期。1991年又是我国第八个五年经济发展计划开始实施的第一年，正确认识科学技术在世界和我国社会经济发展中的地位与作用，正确选择90年代的经济发展战略方向，在当前特别具有现实意义。

这份报告是全国政协科学技术委员会“科技在世界和我国社会经济发展中的地位与作用”专题组，在经过近二年研究讨论的基础上形成的，目的是根据世界趋势和我国经济发展的实际状况

与问题，就依靠科学技术发展我国经济这一主题，从指导思想、重要政策措施等方面向党中央和国务院提出建议。

一、我国经济发展的成就很大，但问题也不少， 主要是质量低、效益差

1. 建国以来，我们在一个本来相当落后又饱经战争摧残的基础上建成了一个比较完整的工业体系和现代化科学技术体系。

1987年，我国拥有889.4万自然科学技术人员，1060所高校，5568个县以上独立研究与开发机构，从事研究与发展的科学家、工程师达32.9万人，按每百万人口自然科学技术人员人数(8230名，1987年)、每百万人口从事研究与发展的科学家、工程师人数(247名，1987年)、研究与发展支出占国民生产总值的比例(0.51%，1987年)计算⁽¹⁾，我国相当或略高于发展中国家平均水平(分别为：8263人，127人，0.45%)⁽²⁾。

1989年我国粮、棉、钢、煤、石油产量和发电量分别比1949年增长了2.6、7.5、386.6、31.5、1141、134.3倍⁽³⁾。这在中国历史上的确是巨大的进步。

较完整的现代工业基础和现代科学技术基础，是我们今后发展的有利条件。

2. 40年间，第一个五年计划是成功的。以后的20年，由于重大经济决策失误和文化大革命的干扰，我国的发展受到挫折。在此期间，战败后的日本发展成经济大国，南朝鲜、新加坡和香港、台湾地区，都取得了很大的经济成就，被称为“四小龙”，还有一些发展中国家逐渐具备了条件，表现出加速发展的势头。1955年到1980年，我国在世界国民生产总值中的比例从4.7%降到2.5%⁽⁴⁾。1978年党中央正确地总结了历史经验。做出了把全党工作重心转到经济建设上的战略决策。此后的80年代成为我国持续高速发展的10年，举世瞩目。

3. 不论前30年还是最近10年,我国经济发展的质量低和效益差这二个症结问题基础上始终没有解决。

(1) 劳动生产率是衡量经济活动效率的重要指标。1987年,我国社会劳动生产率为2069元/人年(现值人民币)⁽⁵⁾,美国、日本1985年的这项指标分别为3.6万美元/人年和545万日元/人年(现值美元和日元)⁽⁶⁾。作为衡量工业宏观经济效益的一个指标——工业净产值率(净产值同总产值之比),我国近年来持续下降,已从1978年的35.1%减至1989年的27.9%,另一项指标——资金利税率也下降了8.1个百分点⁽⁷⁾,产品成本增加,能耗高,我国每单位国民生产总值消耗能源⁽⁸⁾,是日本的8.6倍,印度的2.6倍⁽⁹⁾。

(2) 工业产品质量是经济发展质量的一个侧面。按1985年全国工业普查结果,我国8000多个重点工业企业的产品优等和一等品率加在一起,还不到35%⁽¹⁰⁾。

产品质量低和劳动生产率不高、物耗能耗大等因素合起来,使我国产品的价格~性能比缺乏竞争力。

(3) 产业结构和产品竞争能力是经济发展质量和水平的另一个侧面。在我国一、二、三类产业结构中,第一产业比例高,第三产业近年虽有较快发展,比例仍偏低;在第二产业的内部结构中,技术密集产品发展缓慢,在国际上竞争能力低。技术密集产品出口额与进口额之比只有0.1~0.2⁽¹¹⁾。一般制造业产品的国际竞争力也很低。

4. 现在有一种大家基本接受的方法测算科学技术因素在经济增长中的作用,测算的结果:美国在30年代和40年代不到40%,50年代和60年代升至50%以上;日本50年代这个数据不到20%,60年代迅速上升,70年代达到60%。80年代的数据,发达国家都在50%以上,而我国只有20%左右⁽¹²⁾,甚至低于新兴工业国家和一些发展中国家的水平。这里的科学技术因素,指的是在常规的资本和劳动力这两项生产要素之外,由于新技术的应用,由于

劳动队伍知识技术水平的提高，以及由于改进管理及经济结构合理化等等对经济增长的作用。

5. 上述各点说明，我国经济的增长至今仍主要依靠资本与劳动力的投入。这是一条简单扩大再生产的路子，或称为外延式发展道路。

二、外延式增长已经难以为继，九十年代的成功取决于我们能否真正转向依靠科学技术发展经济的内涵式道路

外延增长模式不能引导我们实现四个现代化的宏伟目标，是因为这种增长模式面临来自两个方面的巨大挑战。

1. 一个挑战是资源并不丰富，生存环境的压力沉重。

我国有11亿多人口，占世界第一位，预计到2000年将增至12.5亿或更多。另一方面，我国960万平方公里国土，沙漠、高寒、干旱地区占相当部分，人均占有耕地不足0.1公顷，只有世界人均占有耕地0.3公顷的1/3，森林覆盖率已降到约12%，人均占有森林面积（1.8亩）不及世界人均森林面积（15.8亩）的1/8^[13]，可采林木蓄积量近年迅速下降。我国矿产资源除丰富的煤、盐、稀土以外，国民经济大宗使用的矿产如石油、天然气、铁、铜等并不丰富。我国矿产资源的基本特征是总量丰富，人均占有量少，优势矿产大多用量不大，而大宗矿产多半储量不足。据初步统计，我国矿产资源人均拥有量仅居世界第80位。

资源和环境条件的制约，决定了我们不可能象有的工业国家那样在工业化起步一二百年之后，才来解决资源节省和环境保护问题。为了顺利进入下一世纪并为子孙后代长远利益着想，我们必须尽快从大量耗费资源转为更多地依靠科学技术发展我国的经济。

2. 另一挑战来自新技术革命引起的全球性经济格局的巨大

变化。

这个变化带来的后果之一，是在人类生产活动所创造的价值增量中，总体上劳动力所占的比重在下降，知识和技术所占比重不断上升。60年代以后，先是美国，后来是一些西欧国家和日本，把一些传统工业转移到发展中国家，借其低工资降低生产成本。近年来，他们大量使用新技术，提高了劳动生产率，结果比使用廉价劳动力还合算。所以发达国家的钢铁工业和一些传统工业又开始在本土“复活”。

这样，发展中国家单纯靠劳动力价格低廉的比较优势来积累资本，换取国外先进技术的传统发展道路正在被重新估价。在新的比较优势中，科学技术因素不论对发达国家还是发展中国家都将越来越重要。

3. 近两年我国全面经济调整的经验再一次表明，传统的经济措施已经不能有效地解决供需不平衡的矛盾。依靠科学技术，通过采用新的方法、新的工艺，改进对生产的组织与管理，可以大大提高劳动生产率，从而增加供给一方的质量、数量，改变总体构成，为经济活动不断注入新的活力，这是解决供需矛盾的根本出路。

4. 必须清醒地认识，作为一个发展中的社会主义大国，我们不能象一些资本主义国家那样，靠剥削比我们落后的国家来积累进一步发展的资本，唯一正确的途径是提高劳动生产率，增加单位投入的产出。

5. 提高劳动生产率要求不断采用先进的生产技术和装备。过去的经验说明，由于意识形态等因素，尽管我们一再重申对外开放，但并不总是能顺利地获得需要的技术。与一些近年来迅速发展新兴工业化小国不同，大国经济特有的不平衡性与复杂性，使得我们不可能借引进少数有竞争力的产品或行业，或靠某一二项有利条件，在较短时间里使整个经济面貌发生根本变化。因此重视加强本国科学技术能力对我国有特殊意义。只有依靠自己的

科学技术，才能有效地利用国际条件，独立自主地增强我国在世界的经济地位和政治地位。

6. 90年代挑战的严峻性还在于，国际间科学、技术、贸易、市场更紧密地相互影响与依存，以至一旦落后，连锁反应将接踵而来。劳动生产率、产品质量、产品在国际市场上的竞争能力决不仅仅是个经济问题，它已经直接关系到中华民族自立于世界民族之林的自信心和凝聚力。

7. 当代新兴技术发展的另一个特点，是越来越以系统的科学知识作为它的基础。这一特点给“后来者”带来了巨大机会：只要有较雄厚的科学技术力量，新技术的原理是可以通过公开的知识媒介较迅速地掌握起来的。

比起许多发展中国家，我们恰恰有自己的有利条件。我们这支比较强大的科学技术队伍，已经被许多发展中国家所羡慕，甚至着手“借用”，作为他们升级的台阶。只要政策对头，持之以恒，我们完全可能依靠自己的科学技术力量创造出新的经济成就。同时，也只有依靠科学技术发展经济，我们的这支科学技术队伍才能继续健康地壮大，全社会对知识和人才的尊重才能蔚然成风。

三、进一步认识科学技术是第一生产力这一科学论断的深刻含义，把依靠科学技术发展国民经济作为一项基本国策确定下来

1. 科学社会主义的创始人马克思、恩格斯在一百多年前考察了科学技术在工业革命过程中的重大作用，得出了科学是“一种在历史上起推动作用的、革命的力量”〔14〕的著名论断。1978年邓小平同志在全国科学大会上指出“科学技术是生产力”，后来又进一步提出科学技术是第一生产力〔15〕。事实证明这是非常正确的。现在就是西方资产阶级经济学，也在“资本”、“人力”这些传统的生产要素之外，加进科学和教育，并作为影响经济成就的

重要因素。

2. 科学技术是第一生产力这一论断,首先强调了科学技术对社会经济发展的普遍重要性。由于人类科学技术知识的积累和生产加工能力空前发达,生产技术的开发与改进能够并且实际上也越来越依靠科学知识和有组织的研究发展活动。同时,社会经济发展中的重大问题,只要正确地总结、提炼出来,使用科学的知识科学的方法一般有可能较快地加以解决。因此,科学技术不仅影响技术密集产业的竞争能力,还影响传统工业的改造、产业结构的升级、引进技术的消化吸收以至有效的管理、组织经济活动和社会生活的各个方面。

3. 正确理解科学技术是第一生产力这一科学论断,还必须深入认识科学技术本身的特点和科学技术在经济中发挥作用的规律。

(1) 研究与发展的产出是各种规律、原理、方法等等知识形态的产品,这些知识产出还不是直接生产力。从知识产出到生产能力的实际形成之间,按领域、行业的不同一般都要有设备开发、扩大试验、样机试制、工程示范等等环节,所有这些环节都需要有投入并不断地相互反馈信息。任何一个环节缺损,整个过程将难以完成。

(2) 新的技术进入到实际生产应用中,还需要有设备制造、工程开发与建设、生产管理、市场信息、销售活动等等多种其它方面的经济活动和经营能力相结合。

(3) 现代科学技术工作是社会化的“大科技”,只有不断建设、完善这个社会化的工作体系,才能使科学技术知识不断地产生并被有效地传播、渗透、开发变成真实的生产力。这个体系包括:信息服务、工业技术规范 and 标准的制定、常规测试化验服务、数字计算网络服务等。更广泛的社会支撑能力,如:畅通的资金、物资供应渠道、现代的设计、生产和经营能力、劳动队伍对科学技术的理解和接受水平等等,也都是不可缺少的。

(4) 科学技术事业自身的健康发展,需要基本的资金、物质支持和文化、法律环境,发展中国家必须在困难的情况下,努力保证这些基本条件,完善所需要的制度环境。

4. 第二次世界大战以后,特别是近一二十年,各国政府对科学技术十分重视,制定的政策和采取的措施虽依据各国情况有所侧重,但共同的特点是使本国的科学技术努力与本国的经济发展结合起来,借以增强在国际竞争中的能力与地位。一般包括:

——重视教育,包括普通教育、职业教育、工程教育和继续教育,重视人才的培养、储备;

——持续增加研究与发展投资,加强基础研究、应用研究和工程研究;

——加强政府对经济 and 科学技术的调控能力,政府的科学技术政策和经济政策更加相互协调;

——鼓励大学、研究机构与企业的合作及双向依靠观念与制度的建立,促进科学知识的迅速转移;

——支持中小企业和地区的经济技术发展;

——加强科技立法,鼓励企业、地方政府以及民间多方面向科学技术投资。

5. 四十年来,我国党和政府一贯重视发展科学技术。

50年代,在第一个五年计划实施后,我国于1956年制定了12年科学技术发展远景规划,这是我国政府第一次用规划的形式体现政府对科学技术的指导作用。以后还有几个科技发展规划。

五六十年代“两弹”的研制成功,充分说明了政府的正确决策和领导的重要性。

“杂交水稻”的培育应用等一系列工业、农业、科学技术的成功例子,在国内外影响很大,经济效益显著。

十一届三中全会以来,党中央和国务院提出了“经济建设必须依靠科学技术,科学技术必须面向经济建设”的正确方针,明确地指出了科学技术与经济建设的关系。近三年来,国家科委又

提出科技应分三个层次：服务于经济建设主战场，有重点地发展高技术；稳定地加强基础研究。这些都是我国政府指导科学技术发展的大政策。

6. 但是，从我们的基本目标即依靠科学技术发展经济的角度来考察，总体讲不算成功。科学技术与经济至今基本上仍是互不关联的“两张皮”。

7. 科学技术事业与经济活动之间的脱节，既有科学技术工作一边的原因，也有经济活动一边的原因，需要在体制和相应的政策、措施方面下功夫加以解决，其中改进政府的工作是关键。只有改变延续了几十年的习惯做法及由此而形成的观念，正确认识科学技术发挥作用的规律，制定正确的战略和政策，继续改革不利的体制因素，才能真正使邓小平同志的指示和十一届三中全会关于工作重心转向经济建设的部署落到实处。

如果说70年代末我们对经济建设的重要性在认识上有了一个大的突破，从而导致了80年代的高速发展的话，90年代的成就乃至二十一世纪初叶的经济发展将取决于我们对科学技术与经济发展之间的关系从认识到行动上的突破，争取我国在社会经济发展质量方面转机的到来。在激烈的国际竞争环境和严峻的国内经济形势面前，我们必须以高度的紧迫感，把这件事摆到重大问题的议事日程上。

四、切实改进政府工作，科学地做出重大决策和制定重要的政策，保证依靠科学技术发展我国经济这一基本国策得到真正贯彻

1. 造成科学技术与经济脱节的基本原因是我国工业化的历史还很短，科学研究活动和工农业生产缺乏由于相互需要、共同生长而形成的有血有肉的联系。商品经济不发达，缺少来自市场对科学技术进步的刺激也是原因之一。

2. 改变科学技术与经济脱节状况的关键在于政府正确的政策和有效的管理。我国党和政府领导人很早就重视科学研究、教育与经济发展的结合。但这种思想没有得到一贯坚持和缺乏有效措施。特别是不符合客观规律的决策失误，政策的大起大落和管理工作中的缺陷造成的影响更为严重。

3. 技术引进是发展中国家加快本国工业化进程和提高工业技术能力的一条重要途径。上个世纪的德国和美国，本世纪的日本、南朝鲜等，都从技术引进中取得了成功的经验。我国过去10年的技术引进工作尽管对工业生产的升级换代起了重要作用，但代价高昂，效益难如人愿，没有把握好国际环境给我们提供的机会。

(1) 盲目重复引进浪费了大量资金。反思其原因，首先应该检讨各级政府在指导思想上的短视和管理上的失控。譬如大型核电站的建设，我国在相当长时间内没有明确制定发展核电站的政策，近年来从不同国家引进和正在引进不同类型、且国内一时又可能难以消化吸收的技术，对国内设计、制造、开发能力的配套和提高，未加以认真考虑。相比之下，印度政府按照一项长期发展核电的规划，从十多年前进口加拿大全套23.5万千瓦重水堆核电站技术开始，逐步通过消化增加自制的百分比，然后发展自己设计制造47万千瓦中型重水堆核电站的能力^[16]。我国的电子技术、通讯技术、汽车制造技术等许多重要领域都类似地同时引进“万国牌”技术，不仅浪费了外汇，还给国内消化、吸收、配套带来了巨大困难。过分追求速度与近期经济效益的急功近利思想，最容易打乱我们扎扎实实做好基础工作的步子，难以建立科学技术和工业生产之间必要的内在联系。

(2) 政出多门，政策不配套，致使建国以来规模最大的一轮技术引进，实际上成为主要购买国外生产设备的行动。国内研究发展政策及各种有关政策没有及时跟上，各部门、各地区各自为政，以至形不成全国一致的协调行动，在内耗中损失了大量的资

金、时间和资源。

随着对科学技术与经济活动之间复杂而有机联系的认识更加深刻，近年来许多国家政府行动的一个共同趋势是加强科学、技术、经济决策的整体性。如南朝鲜较快的经济发展，主要得益于60年代以后坚持不懈地做到：①有步骤、有计划地积极引进国外技术；②对智力开发和科学研究大量投资；③通过政策引导，促使企业从消化吸收引进技术开始，一步步增强生产、投资和创新的能力；④坚持外向型导向，有力地刺激国际竞争能力的提高。英国、法国、加拿大等许多发达国家，或者把政府负责科学技术的部门与商业或经济部门合并，或者设立独立的高层咨询机构，强化内阁各部之间的综合性联系。即使是在市场经济发达的资本主义国家，市场力量也需要与政府的指导相结合，以利于获得显著经济成就，这已逐渐成为共识。

(3) 技术引进反映出来的问题告诉我们，我国传统的决策过程和管理程序，很不适应依靠科学技术发展经济这一新阶段的要求。建立决策的科学程序以及各级政府重要主管部门之间的功能协调机制，严肃政府工作纪律，杜绝“条子工程”、“首长项目”，避免越是重大的项目越是得不到正常的监督和评审，应列为改进政府工作最紧要的任务之一。

4. 本国科学技术事业的健康发展是经济建设能够源源不断地获得知识和人才的基本保证，也是引进技术得以成功地增强本国经济技术能力的重要前提。1985年全面展开的科技体制改革，以推动科学技术为经济建设服务为出发点，由于忽视了科学技术自身的发展，过分强调了科学研究机构要经济自立，与客观经济环境不相协调，以至在若干方面没有达到预期效果，同时产生了一些不良后果。

(1) 研究发展投入下降，资金未能优化利用，大部分骨干研究所不能集中精力成为解决全国及本行业重大科学技术问题并取得科学技术积累的基地，肩负起推动国家生产水平上台阶和繁荣

科学技术的历史使命，而是花过多功夫于短期项目。许多重要的研究工作难以为继，使四十年积累起来的最重要的科技资源未能发挥应有的作用，面临枯竭的局面。

有鉴于科学技术在社会经济发展中的重要性，80年代是发达国家和一些发展中国家研究与发展支出持续增长的10年，据经济合作与发展组织（OECD）〔17〕的统计资料表明，该组织25国研究与发展支出增长速度均高于国民生产总值增长速度，一般已达国民生产总值的2.2%—2.7%，日本据称90年代中期将达3.5%。我国全国研究与发展支出占国民生产总值的比例，1985、1986、1987年分别为0.58%、0.54%和0.51%；研究与发展支出扣除通货膨胀因素，实际经费为负增长。近年，我国政府科技拨款按1980年不变价格计算的数额，在国家财政支出中所占比例以及占国民生产总值的比重亦呈下降趋势〔18〕。与发展中国家相比，随着发展中国家总体上研究与发展投入的稳步增长，我国研究与发展投入现在已逐渐下降到接近发展中国家的平均水平（60年代中期发展中国家的这个数字为0.1—0.3%，1980年升至0.2—0.4%〔19〕），其中几个重视科学技术的发展中大国，例如印度，这项指标已从1980年的0.5%升至1986年的0.9%〔20〕，明显超过了我们。投资下降除影响了一部分重要的骨干研究所外，科技出版、图书、情报等科学服务系统，也受到严重冲击。

（2）解决人才危机问题刻不容缓。历史上延续多年的“左”的知识分子政策的影响，以及近年“一切向钱看”的流行思潮和脑体倒挂、分配不公的弊端，使得社会上不尊重知识的风气又有所蔓延，青少年厌学、弃学严重，劳动队伍素质不适应内涵式经济发展的需要，更不适应知识与技术密集产业发展的需要。骨干研究机构和大学人才流失、人员老化、后继乏人的状况十分严重。

世界各国已普遍认识到：经济竞争就是人才竞争，不重视知识和知识分子的国家就没有前途。11亿低素质人口，是消耗资源和产品的分母，而11亿开发了智能的人口，则将是创造附加价值

的巨大力量。认真落实和完善知识分子政策，重视国民素质的提高，实为当务之急。

(3) 问题的根源之一在于对科学技术与经济之间“面向”、“依靠”关系的浅层理解，误以为第一生产力即是直接生产力，科技体制改革的注意力过多地集中在向科学技术索要直接经济效益，忽视科学技术事业健康发展所需要的物质基础，法律和文化环境的建设，没有认真下功夫建立为使科研与生产真正挂起钩来所需要的内在结构与运行机制。要求科学研究“立竿见影”，恰是我国近年来科学技术不能很好发挥作用，知识和人才不受尊重的致命伤。

(4) 发展科学技术和教育，需要增加投资并改善投资效益。今后几年国家的财政状况仍将很紧张，增加科学、教育投资是不是应该等几年再说？这里仍然有一个如何处理短期和长期利益关系的问题。增加科学与教育的投资，眼前可能挤了一部分其它方面的需要，长期效益却会使全部国民产出这块蛋糕长得更快些，长时间看可能使各方面的需要将会得到更好的满足。有了这样的认识，通过积极地运筹并合理地使用资金，消除大量存在的浪费，筹措教育与科技经费是完全可以做到的。南朝鲜从1951年到80年代，政府预算中的教育经费比重从2.5%增加到22%，社会还另外负担了比政府支出多1倍的教育开支。1953年它的识字率为22%，到70年代中期仅用了20年就消灭了文盲，80年代中叶1/4的适龄青年接受高等教育，80%的学龄人员学完高中⁽²¹⁾。据认为教育超前发展比技术引进和其它经济政策对南朝鲜的经济成就的贡献都大。

5. 企业是把新的知识、新的技术结合到生产与经营活动当中，实现技术进步的主体。反映企业这一重要作用的一项指标，是有组织的研究发展活动已经普遍成为企业经营战略中的组成部分。发达国家企业提供的研究与发展经费和由企业完成的研究发展活动在总量中的比例都相当高，一般为50%左右或更多⁽²²⁾。一

些新兴工业国家，研究开发活动也正从政府机构和大学向企业扩展。

在10年改革中，我国企业的变化是明显的。据统计，1987年有一半大中型企业已设有研究发展机构，1985年到1987年，大中型企业技术开发经费的支出额增加了65%，但仍远低于其总营业额的1%〔23〕。可以说，经过10年改革，我国大中型企业已开始向着现代化创新型企业迈出了第一步。积极地推进企业管理体制的改革，刺激企业不断增强技术创新的积极性，推动市场机制的发育与完善，应是政府政策的一项重要内容。

五、几点建议

把依靠科学技术发展经济作为一项基本国策，需要我们改变长期以来习惯了的观念和工作方式，需要对经济政策、科学技术政策逐步进行重大调整，经过若干年的努力，使我国经济与科学技术协调发展。针对目前的政府工作，提出以下几点建议：

1. 建议国务院近期报人大常委会以立法形式确定依靠科学技术发展国民经济为基本国策，不因行政领导干部的更替而改变。这项国策应该体现“科学技术是第一生产力”这一马克思主义的指导思想，并请国务院制定相应的法规，确保科学技术成为促进社会经济发展的主导力量。

2. 制定、完善配套的政府政策，解决科学技术与经济脱节的各项主要症结问题。目前应尽快制定中央和地方对技术引进的宏观指导与调控方法。

3. 科技体制改革已经进行了5年，应对其经验和教训进行认真的总结，并相应地制定关于科学技术工作的指导性条例。对已实施的改革措施要进一步完善，有些要作及时的调整。

4. 按新的观念与新的工作程序，制定好今后的国民经济五年发展计划。五年计划的制定应体现五年和更长时期依靠科学技术

发展国民经济的基本原则，使投资、基本建设、国内研究发展、技术引进等等具有整体性。建立和完善包括对五年计划在内的各种规划、计划和重大项目的评议、审查制度。鉴于八五计划即将于1991年开始执行，应采取有效的滚动机制及时予以调整。

5. 尽最大努力增加对科学研究和教育的投资。争取在第八个五年计划的开始阶段，政府财政中科学技术经费占国民生产总值的比例恢复到80年代中期的水平，第八个五年计划和整个90年代逐年有所增加。对不同层次、不同类型、不同性质的研究机构要有所区别。下大决心改善知识分子的工作环境和生活条件。使尊重知识、尊重科学、尊重人才的方针落到实处。发挥好在国内的大量人才尤其是中青年人才的作用。创造条件吸引在国外的人才回国服务。

6. 建立国务院总理直接领导的一个有权威性的科学技术顾问委员会，在宏观上为国务院领导提供咨询意见。

注：

[1]《中国统计年鉴》(1988年)。

[2]联合国教科文组织《统计年鉴》(1988年)。

[3]国家统计局《中华人民共和国成立四十周年伟大成就》，《人民日报》1989年10月3日；国家统计局《1989年国民经济和社会发展的统计公报》，《人民日报》1990年2月21日。据此列表：

粮、棉、钢、煤、石油、发电年产量

| | 1949 | 1988 | 1989 |
|---------|--------|-------|-------|
| 粮(万吨) | 11318 | 39408 | 40745 |
| 棉(万吨) | 44.4 | 414.9 | 379 |
| 钢(万吨) | 15.8 | 5943 | 6124 |
| 煤(亿吨) | 0.32 | 9.80 | 10.4 |
| 石油(亿吨) | 0.0012 | 1.37 | 1.37 |
| 发电量(亿度) | 43 | 5452 | 5820 |

[4]世界银行《世界发展报告》(1982年)。

[5]《中国统计年鉴》(1988年)。

社会劳动生产率_{的计算方法}:

$$\text{社会劳动生产率} = \frac{\text{国民生产总值}}{\text{社会劳动者数}}$$

[6]《国际经济和社会统计提要》(1988年),中国统计出版社出版。

[7]郑宗平、万东华《低效益向我们亮出黄牌》,《人民日报》1990年7月29日。

[8]《中国统计年鉴》(1988年),按当年人民币与美元3.7:1的比率折算成美元值。

[9]世界银行1987年《世界发展报告》。

[10]优等品和一等品分别规定为达到最近5年左右国际同类先进水平或较好水平的产品。转引自《中国科技指标(1988)》(初稿,未发表,国家科委“中国科技指标课题组”)。

[11]按1987年《美国科学指标》所列共10类技术密集产品(即通信设备与电子元器件;办公机械与电子计算机;飞机与飞机零件;航天与导航产品;武器、军械及辅助设备;发动机;透平及零部件;无机化工产品;塑料与合成材料;药品与医药用品;工业仪器与科学仪器)初步估计得到,计算方法为用技术密集型产品进口额除以技术密集型产品出口额。资料来源同[11]。

[12]史清琪等著《技术进步与经济增长》(科技文献出版社,1984年)。

[13]《中国统计年鉴》(1988年)。联合国粮农组织《生产年鉴》(1986)。

[14]恩格斯《在马克思墓前的演说》(《马克思恩格斯全集》第19卷第374—376页)。

[15]江泽民《在国家科学技术奖励大会上的讲话》(《人民日报》1989年12月19日)。

[16]内部资料。

[17]“经济合作与发展组织”(简称OECD)是1960年成立的一个国际性经济组织,它的成员国共有25个:美国、日本、联邦德国、法国、英国、意大利、加拿大、西班牙、澳大利亚、荷兰、瑞典、比利时、瑞士、奥地利、丹麦、挪威、芬兰、葡萄牙、爱尔兰、冰岛、希腊、南斯拉夫、新西兰、卢森堡、土耳其。

- [18]1985年至1988年国家财政中的科学技术经费占国民生产总值的比重分别是1.3%，1.2%，1.0%，0.8%。资料来源：国家科委条件财务司《关于增加全社会科技投入与效益问题》(1990年5月24日，内部资料)。
- [19]罗宾·克拉克(英)《世界发展中的科学技术》，英国牛津大学出版/联合国教科文组织，1985年英文版的中译本。
- [20]联合国教科文组织《统计年鉴》(1988年)。
- [21]金林苏《南朝鲜的技术转形：取得的进展和面临的问题》(汉城高丽大学商业管理学院，1987年5月)。
- [22]《经济合作与发展组织科学技术指标》(1986年)。中译本由国家科委综合计划司主编，科技文献出版社出版，1989年12月第一版。
- [23]同[11]。

进一步完善和深化科技体制改革

——“改革对于促进科技在经济发展中的作用” 专题调研报告

(1990年10月)

全国政协科技委员会

依靠科学技术发展国民经济是使我国经济发展转向内涵发展轨道的根本保证。为适应经济体制改革，中共中央于1985年3月颁布了《中共中央关于科学技术体制改革的决定》。几年来，在科技体制改革中实行的许多具体措施，对科技工作的巨大影响，科技界十分关心，反映强烈，意见纷纭。根据许多委员的意见，全国政协科技委员会1988年下半年设立了“改革对于促进科技在经济发展中的作用”专题调研组，对这方面的情况和问题进行了近两年的调查研究。

调研组经过听取国家科委、中科院和北京市科委领导的多次情况介绍，对北京市属的部分研究所，部门、行业所属的部分研究院所，中科院系统在北京和上海两地的部分研究所及技术开发公司进行了实地调研，并广泛听取各方面意见后，认为：几年来，改革取得了一定的成效，科研和生产的结合得到了加强，尤其是使广大科技人员对科技成果的应用，产生了一种紧迫感，并逐步建立了经营管理、市场竞争等观念。同时，科研单位普遍采取各种方式进行创收，使科研人员的收入有所增加，少数研究所自身也得到了发展。毋庸讳言，五年来，在科技体制改革过程中，也

出现了很多新问题，有些问题甚至严重影响着我国科学技术的发展，因此需要通过深化改革加以解决。

一、科技体制改革取得一定成效

科技体制改革的目的是，使科学技术更好地为经济发展和社会进步服务。过去，生产部门缺乏依靠技术进步发展生产的愿望，而科研部门则只侧重于完成科研计划，对解决企业的一些现实的技术问题，积极性一般不高。随着经济体制改革的展开，市场竞争机制开始形成，一些生产单位感到需要采用新技术，发展新产品，使技术成果应用于生产增加了推动力。在这种情况下，科技体制改革通过改革拨款制度，开拓技术市场，促使科研单位和科技人员关心科研成果的转化，增强了科技人员的经济意识和技术商品意识，对促使科技成果应用于生产起了很大作用。

科技体制改革对不同行业的不同研究单位来说，其效果是不同的，从调查了解的情况看，得益较多的是一些地方研究所。地方研究所是为本地区提供技术服务的，一般规模较小，很少承担国家攻关项目，较易根据市场的需要安排研究课题。科技体制改革要求实行技术商品化，促进科技为企业服务。在这种形势下，地方研究所显得比较活跃，不仅转让技术，开展技术咨询，承担委托研究，而且有些研究所本身也从事生产，将研究成果就地转化。由于科研工作紧密联系生产、市场，使得这些所经营状况较好，基本上走上了自我发展的道路。如北京市光电技术研究所，有职工355人，1987年创收达295万多元，是当年事业费的10倍，占全部收入的75%。由于少数地方研究所自身进行生产，在不同程度上形成了技工贸相结合的类似国外科研力量强的技术先导型专业小厂。这可能是某些地方研究所今后发展的方向。

部委、行业直属的一些大院大所，通过开展一定规模的技术转让、技术咨询、横向联系、少量生产等，在为企业服务的同

时，单位和个人都有所得益。但由于各种条件的限制，创收收入远不足以自给。

面对改革的形势和要求，中科院提出了“一院两种运行机制”的方针，力求将科技成果转化为生产力，同时通过转化科研成果安排一部分科技人员的工作。这几年，中科院系统成立了300多个以自己的研究成果作支撑的技术开发公司，组织产品的小批量生产。由于产品质量高，为技术转让或与企业联营创造了条件。例如，三环新材料研究开发公司生产的高性能钕铁硼永磁材料，很受用户欢迎，几年来，该公司在国内成立了11个联营单位，在国外成立了4家合资公司，为开发高技术产品走出了一条路子。中科院原打算在通过技术开发公司将科技成果转化为生产产品，取得经济效益的同时，能从公司的收入中拿出一部分用来支持科研单位开展科研工作，以形成良性循环。从实际情况看，各技术开发公司发展还不错，但科研单位尚未从公司得到多少利益，科研单位本身的状况基本上没有得到改善。

二、科技发展面临的问题

科技体制改革以市场为导向，以创收为动力，通过拨款制度的改变，促使科技成果应用于生产，虽取得了一定的成就，但也带来了不少副作用。兼之近年来货币贬值、社会风气不正等影响，导致许多骨干科研院所队伍萎缩，从总体上来讲，科研水平有所下降，拉大了同国外的差距。这种情况若不扭转，前途堪忧。

1. 经费严重不足，科研单位难以开展科研工作。

由于事业费减少，加之通货膨胀、社会摊派，使许多研究单位，特别是部委直属的院所和中科院系统的研究所均感经费严重不足，难以维持日常开支。冶金部钢铁研究总院1988年事业费减少50%后，只有539万元，争取纵向科研经费1082万元，两项总计

1621万元，而1987年全院开支达2600万元，两者相差近1000万元。中科院生物物理、半导体、计算技术、化学等研究所也有类似情况。目前许多研究单位的经费缺口一年比一年大，加之所与所之间互相攀比，为保证职工一定的生活水平，许多院所所长甚至室主任都把主要精力用于搞创收，而无组织领导科研工作。

2. 科研方向不能保证，科研水平下降。

目前，科研单位开展科研工作所需经费主要靠课题组争取纵向和横向任务的合同或申请国家基金。合同和基金都带有竞争性，一般争取到什么项目就搞什么项目，因而研究方向不能保证。同时，为了解决经费的不足，许多院所把创收作为全院所的首要任务并层层下包，有些研究人员每年还需上交几千元至万元的“人头费”，有个研究室人均上交达1.3万元，为了完成收入指标，不少科研人员只能选择短平快研究项目，并且往往一个人同时进行几个项目的研究。很多研究所反映，科研人员在第一线搞科研的比例正逐渐下降。一些过去承担国家重大的、长远的、基础性科研项目的行业院所和中科院系统的研究所，现在承担的这类项目明显减少了，规模大、周期长的研究项目更少，也难以安排。这里面原因很多，有的是因为重大攻关项目，通过招标，被一些不一定是高水平的院所获得；有的是因为攻关项目、基金项目的拨款不够用，科研单位和研究人员对承担项目不够积极；有的是因为课题组要创收，导致组自为战、人自为战，组织起来搞重大项目有困难。同时，院所所长能掌握的科研资金很少，带有方向性、开拓性的重大题目无力量安排。重大的、长远的、基础性项目减少，既影响当前科研水平，也严重影响我国今后科学技术的发展。这是很多科学家十分忧虑的一个问题。

3. 科研人员人心涣散，队伍不稳，人才断层严重。

人才问题是当前科研工作面临的最为严重的问题。目前，许多科研人员的工作条件和生活条件都较差，甚至连住房也没有，还要靠创收来维持生活和进行科研工作，伤害了科研人员的自尊

心，使很多科研人员失去信心，导致相当一部分人或找门路出国，或去三资企业、公司，或经商办企业，人才外流严重。同时，人才流动政策不合理，不能双向选择，已有人员，只能人选单位，不能单位选人，助长了人才外流。另外，技术的不值钱，工资调整的大锅饭趋向，业余兼职对主要工作的冲击，等等，也造成了技术骨干思想不稳定，使之缺乏进行科研工作的积极性。据统计，1986年以来，科学研究人员的数量连续下降，1986年我国有科学研究人员36.6万人，1989年下降到29.7万人，三年下降了近1/5。目前，大部分科研单位队伍老化，人才断层严重，结构不合理。以中科院为例，在全院科研人员中，年龄在36—45岁的，1978年占48.9%，十年后下降为19.6%，相反，46岁以上的比例，同期却从15.3%上升到46.5%。从事基础研究的研究所情况更为严重。如中科院生物物理所职工平均年龄1989年为44岁，其中46岁以上的达58%。照此下去，用不了5年、10年，有些研究所将严重缺少学术带头人。

4. 仪器设备老化，更新困难。

拥有高水平的仪器、设备、设施等是一些科研院所取得高水平研究成果的前提条件。当前，很多科研院所的仪器、设备及其他设施普遍老化严重，需要更新换代。如中国计量科学研究院近亿元的仪器设备无法更新，在272项计量基准、副基准和标准中，“八五”期间需要更新改造的达194项，需技改经费1500多万元。其中时间单位基准是由三台进口小铯钟组成，更新费每年需42万元。但该院技改经费一直没有正常渠道，1985年至1987年间由国家经委从技改经费中划拨，经委撤销后近两年只好通过挪用课题经费勉强解决。今年五六月，该院向国务院提出技改经费拨款申请，但至今没有解决。这些年，除高校和中科院的开放实验室、重点实验室添置了一批先进的仪器设备外，一般科研单位由于没有资金来源，而无法进行更新改造，特别是50年代建立的老所，问题更为严重。创收获得的收入一般不能用于更新设备。相反，

在压缩基本建设规模时，科研基建却被当作压缩的对象。同时，科研单位所需国内外新的图书资料也因经费紧张不得不大量削减。长此以往，科研工作的发展和科研水平的提高都将受到严重影响。

三、产生上述问题的原因

调研组经过认真分析和研究，认为产生上述问题的原因在以下四个方面：

1. 科技体制改革的指导思想不够全面，带有片面性。

科技体制改革的指导思想，过分考虑科技成果的转化，而不考虑扶植科研机构和科研人员，忽视科学技术的全面发展。同时，科技体制改革在理论上准备不足，没有充分考虑科学技术本身的发展规律，反映在单纯地将技术商品化视为科技发展的动力，而忽视了科技发展的内在动力。这种内在动力表现在各学科之间的相互促进，实验手段和技术的更新与发展，科技新问题和新现象对科学家的诱导和挑战等等，这种内在动力最不容忽视和最重要的一个因素体现在科技活动的主体——科技人员的求真、求实、奋斗、献身的科学精神上。改革的目的是建立一种能充分发挥科技人员的积极性、创造性，增强科技自身发展的动力，使之多出成果，快出成果，并能迅速将成果转化为生产力的运行机制，而不是违背科学技术发展规律的要求片面强调转化。转化工作也是需要资金和工作量的。本来转化的资金安排就很少，现在一减再减而又要求转化，在企业对应用新技术缺乏动力和活力的情况下，实是“无米之炊”。这些年，科学技术不能按其自身发展规律正常发展，出现诸如短期行为、科研水平下降、科技队伍萎缩等严重问题，看来都和这一指导思想不无关系。

2. 过分强调以市场竞争机制来统帅科技面向经济，忽视市场发展程度对科技面向经济的限制作用。

科技体制改革的立足点是市场经济，改革一开始就十分强调技术商品化和技术市场的作用，以拨款制度的改变来压科研单位的转轨，把科研成果推向市场，期望通过技术的销售，使科研单位能够取得自我发展的能力，却忽视了科技成果这种商品的特殊性，忽视了我国坚持计划经济与市场调节相结合的经济制度，忽视了我国经济体制改革还远未达到促使企业依靠科技成果的吸收来发展生产的程度。在技术不值钱和技术市场不发育、也不平衡的情况下，除能够完全以市场为导向，特别是能够自己进行生产的研究所外，许多科研单位入不敷出，陷入困境。科技体制改革应如《决定》所提出的“随着城乡经济体制改革的逐步展开，必须相应地改革科学技术体制”，绝不能超越于制约科学技术发展的经济体制、政治体制等方面的改革来推行科技体制的改革。

3. 拨款制度改革，大力提倡创收，使科研单位滋长分散主义、本位主义，削弱了协作精神、奉献精神。

科技体制改革以技术商品化和改革拨款制度为实现科研单位迅速将成果转化为生产力的突破口，而强调科研单位通过创收自谋出路。创收使市场竞争观念树立起来了，虽有利于技术转让和应用，增加收入，却造成所与所之间、室与室之间，甚至个人之间技术互相保密，只图个人或小集体的利益，忽视国家和单位的利益，奉献精神、爱国主义精神受到冲击。室、组各自为政，组织协调工作困难很大，研究所作为一个整体受到削弱。

4. 科技投入不足，投向不优化。

科技经费一方面投入不足，一方面投向不够合理。据国家科委和国家统计局的统计材料，改革以来，国家财政支出中科技经费支出的情况是：1985年为102.59亿元，1986年为111.60亿元，1987年为112.82亿元，1988年为116.4亿元，占同期财政支出的比例分别为5.9%、4.8%、4.6%和4.3%。虽然这几年财政科技拨款每年有所增加，但如考虑到货币值的变化和物价上涨因素，实际上是年年下降，占财政支出比例同样也在下降，这种情况显

然是违背《决定》精神的。科技拨款占国民生产总值的比重也是年年下降，由1985年的1.3%，下降为1986年的1.2%，1987年的1.0%，1988年的0.8%。1989年的数字尚未正式公布，据了解，下降趋势仍未扭转。科技经费投入的不断减少，影响科学技术的正常发展。另一方面，仅有的这点经费，由于投向不够合理，发挥的作用不大，取得的效益不高。一些应该由国家拨款支持的单位和科研项目经费太少。《决定》要求从事基础研究和部分应用研究工作的机构，“应争取几年之后做到科研经费主要靠申请基金”，而每年国家拨给国家自然科学基金会的经费只有1亿多元，投资强度非常低。总的来说，大锅饭思想没有清除，择优扶植的办法没有建立，很多重要的科研单位生存困难。由于投向没有很好优化，重点保不了，主力军的作用不能发挥，致使整个科研水平下降。

四、完善和深化科技体制改革的几点建议

面对当前科技体制改革中存在和产生的问题，我们提出如下建议：

第一，《中共中央关于科学技术体制改革的决定》已实施五年，我国科学技术发展情况如何？实施过程中产生了哪些问题？有什么经验和教训？应该做一次很好的全面总结。为此建议国务院召集各方面的专家，各部门和省市自治区主管科技发展的同志，本着实事求是的精神，进行一次认真总结，以对科技体制改革的完善和深化提出明确意见。

第二，增加科技投入，真正落实《决定》中提出“中央和地方财政的科学技术拨款，在今后一定时期内，应以高于财政经常性收入增长的速度逐步增加”的决策，财政支出中科技经费比例应高于1985年的5.9%，并逐年增加。

第三，拨款制度改革措施存在很多弊病，引发出很多问题，

需要认真研究，使其更为完善，并与财政方面的一些规章制度配套改革；对科研单位应重新分类，并优化分配投入，以确保重点；统筹安排科研工作和经费投向，处理好当前与长远、理论与应用、重点与一般的关系。建议大幅度增加重点科研院所的事业费、技术改造费和基建费，保证稳步地提高高级科研人员的生活待遇，确保骨干队伍的稳步发展，使之有能力承担国家的重大科研任务，达到国家设立科研院所的目的。

第四，完善科学技术发展方针、政策及计划的制定和管理办法，使其决策更加科学化、民主化。在制定科学技术发展方针、政策和计划时，应广泛听取科学家、技术专家和各方面的意见，并认真研究，积极采纳，使其能真正指导、促进和支持科学技术按照自身发展规律稳步发展，更好地为经济发展和社会进步服务。

第五，组织力量，对重大科技成果转化为生产力的成功与失败的经验进行调查研究，加以总结。在此基础上制定促使科技成果应用于生产的政策，建立科技成果转化为生产力的运行机制，从政策上促进企业依靠科技进步的积极性，以补目前光靠改变拨款制度促使科研单位自行将成果应用于生产之不足。同时还要帮助解决转化所需的中试以及其他条件，制订保护技术产权的法规等等，以促进科研成果的迅速转化。

关于改进科技人员工作 和生活条件的建议

(1990年11月)

全国政协知识分子政策问题专题组

今年三月全国政协七届三次会议上，对知识分子问题反映强烈，为此全国政协成立了专题组，进行调查和研讨。党中央发出《关于进一步加强和改进知识分子工作的通知》(以下简称《通知》)后，专题组进行了认真学习，并组织了一系列座谈。大家认为，为了贯彻落实《通知》精神，必须抓紧解决一些实际问题。诸如，依靠本国科技力量不够，科技投入不足，大批科技人员无用武之地；工资待遇过低，住房严重不足，医疗保健工作跟不上，严重挫伤了知识分子的积极性和主动性。总的看，邓小平同志早在1977年就提出的“尊重知识、尊重人才”的思想很多方面还没有得到落实。近年来，中央多次强调要重视知识分子问题，但由于很多实际问题长期得不到解决，知识分子对此信心不大，甚至持消极观望态度。长此以往，不仅不利于知识分子作用的发挥，而且可能成为影响我国经济和社会发展的消极因素，甚至会被国内外敌对势力所利用。同时，能否有效地防止人才流失和吸引留学国外的科技人员回国工作，关键也在于落实好国内知识分子政策，充分发挥国内知识分子的作用。现就如何逐步改进科技人员的工作和生活条件综合提出建议，希望在“八五”计划中考虑。

一、坚持自力更生为主方针，重视发挥本国科技人员作用

科技人员最大的愿望是自己的工作能在国家建设中发挥作用，在自己工作岗位上能发挥才能、取得成果，并得到社会的承认和尊重。

当前影响科技人员积极性和科技事业发展的一个严重问题是，在一些领域存在着追求近期效益，过多依赖购买外国设备而没有坚定不移地执行自力更生为主的方针，致使不少科技人员报国无门，用武无地。我国航天、原子能领域和航空领域的对比就是明显的例证。

航天和原子能事业，完全依靠自己的科技力量，打基础，上水平，循序渐进，奋发图强。因而在十分困难的条件下和相当短的时间内跨入了世界先进行列，取得众所周知的重大成就并造就了大批后继人才。

航空事业，虽然50年代我国已是世界少数几个能生产喷气式飞机的国家之一，现在更拥有实力雄厚的人才和相当先进的设备，但由于以过多财力购买外国飞机，过分依赖购买外国设备、技术和寻找合作伙伴，发挥自己力量不够，多年来远远落后于航天和原子能事业，并且影响了本身科技队伍的成长壮大。其他领域也不乏此类事例。

我国是一个在世界上具有重要地位的社会主义大国，对于帝国主义、霸权主义来说，中国是他们实现其政治图谋的一个最大障碍，他们出于本性，绝对不愿看到我国实现现代化，真正强大起来。他们只是想使我国“自由化”，和平演变过去。中国的现代化在科学技术上必须依靠自己的科技人员攻关夺隘。我国的科技人员是有志气、有能力担负这个历史任务的。重要的是党和国家要给他们下达任务，要把自己的科技人员更多地部署到国家建设

的主战场和重大项目的第一线，承担起经济建设和引进技术的消化吸收及创新的任务，使他们与建设实践相结合，有更多的机会挑重担，打硬仗，增长和贡献才智。自力更生为主方针在各个领域的认真贯彻落实，在一定意义上说，就是要从高层次上为科技人员创造必要的工作条件。这一点必须在全党、全国首先是各级党政领导同志中取得共同的认识，坚定不移地身体力行。

实现现代化必须重视国际科技交流和引进国外先进技术及设备，汲取一切国家之长，这是毋庸置疑的。今后应进一步鼓励和支持与世界各国的科技交流以及吸收国外先进技术。但这种交流必须以增强自力更生的能力为目的，提高我国自己的科技水平和实力。

党的“独立自主，自力更生”的方针历来是十分明确的。之所以未能更好地贯彻落实，有很多方面的原因。从总的决策来说，在整个建设计划安排上，有些领域急于追求经济发展速度，而忽视处于关键地位的科技事业的先期部署；重视外延增长，忽视依靠科技高效益的内涵增长；重视购买成套设备，忽视引进技术，更忽视技术的消化吸收和创新。致使国内许多大院大所的科研任务不足，科研力量闲置，有的科研单位甚至在有关引进过程中被拒之于门外。从具体部门和单位来说，有思想认识问题，也有部门和地区利益问题。应把坚持“独立自主，自力更生”提到建设总方针和党风的高度来认真对待。为在引进过程中贯彻自力更生为主的方针，应通过国家立法予以保障。凡国内能够自主建设的项目，原则上不得再引进。引进项目和消化吸收工作，必须有科研机构 and 高校参与，并同步落实引进和消化吸收任务。

二、增加科技投入，为科技人员献身国际化 创造更多、更好的工作条件

科技经费普遍不足导致的科技工作条件差、设备落后，不适

应科技发展的需要，是影响科技人员积极性和科技事业发展的又一个严重问题。

由于科技在经济发展中起着关键的作用，国家之间综合国力的竞争实质是科技能力的竞争，因此世界各国都将科技投入摆在一个突出位置上，并呈明显增长趋势。而我国的科技投入却出现逐年下降的趋势。1961—1987年的26年间，竟有10年出现财政拨款的负增长。1985—1988年，国家财政支出中科技经费支出所占比重由5.6%下降到4.4%（附表1），加之物价上涨，货币贬值，开支金额大幅度增加，不少科研单位和高等院校的事业费只能支付人头费和维持一般的运转。许多单位甚至连一般的运转也难以维持。如中国科学院人员经费和公用经费支出占科学事业费的比例已由十年前的31%增加到65%，科研部分的经费比例则由69%下降到35%。有一批基础性和公益性研究所，如土壤所、昆明生态所、新疆地理所、北京天文台、上海原子核所等，事业费甚至出现赤字。高教系统的事业费也严重不足，北大、清华、复旦、上海交大等重点高校，都不能维持正常的教学开支，今年财政赤字均在1500—2000万元。由于科技投入严重不足，科研院所和高等院校的试验设备无法正常更新，仪器设备的陈旧状况日趋严重，图书期刊的订购大幅度减少，有的院校连房屋维修都难以进行。中国科学院全院仪器装备更新的经费支出，1985年近3亿元，1989年降到不足1亿元，减少了71%。一些科研部门所需试验物资得不到保证，有的甚至一个月的工作量才顶得上国外一天的工作量，不仅工作效率过低，而且质量大大下降。复旦大学生物系，学生实验解剖的动物从狗、兔降为老鼠，近年降为青蛙，这种现象在全国是普遍的，这种状况如再持续几年，与世界先进水平已缩小的差距又将拉大。

根据世界各国发展的经验，在经济不发达、技术市场发育程度差的情况下，加速科技和教育事业的发展，应主要依靠国家财政投入的增加。因此，在国家财政预算中对科技和教育经费（包括

基建经费),都要保证必要的增长比例,明确列出,做到有数可查,并立法予以保证。

三、贯彻按劳分配原则,切实改善科技人员的生活待遇

当前,我国科技人员工资待遇过低,已成为社会分配不公平中的突出问题。住房紧缺的问题十分严重。需要尽快采取切实措施解决上述问题,使科技人员无后顾之忧,心情舒畅地发挥业务专长,为社会主义物质文明和精神文明建设作出更大贡献,这是符合全国人民长远利益的。

(一) 住房方面

在不少地方,特别是京、沪等大城市,住房紧缺已是科技人员的第一位困难,也是导致科技队伍的不稳定、人才流失和不能吸引国外留学人员回国工作的重要原因。从知识分子从事脑力劳动这一特点而言,住房对科技人员具有生活条件和工作条件双重性的特点,应将其作为一项特殊问题对待。

专题组在教育系统重点了解了清华、北大的情况,科研单位重点了解了中科院、中国医科院在京单位的情况。清华、北大青年教师中,等房结婚和婚后无房的人数均达700多人,占各自单位知识分子总数的15%以上,中科院、中国医科院高达22%以上。高知住房紧缺的问题也很突出,清华、北大住房两间和不足两间的高知分别为600多户和700多户,占各自单位高知总数的42%左右,中科院、中国医科院高达50%以上。专题组的同志还专门到医科院和中科院实地了解了一些科学家的居住情况,确感问题严重。例如:原协和医院副院长、神经外科主任、70多高龄的冯传宜老教授,祖孙三代8口人居住面积仅34平方米,每天早晨老教授还要为排队上公厕而发愁;中国协和医科大学社会医学系副主任、副研究员胡立胜博士,一家三口人仅住一间阴暗潮湿的地下

室；中科院空间研究中心的许多研究员与副研究员，居住在工棚改建的简陋平房，父母子女共用一张小书桌。清华和北大的同志反映，一大批婚后仍住单身宿舍的青年教师，每到星期日就采取轮流让一对夫妻团聚的办法。这种状况确实已到非解决不可的程度，必须在“八五”计划中，在中央和地方两级财政预算中单列出预算，实行专项拨款，有计划地限期解决部分住房问题。为充分发挥建房单位积极性，可采取国家拨一点，单位自筹一点的办法，但自筹部分资金应允许进入固定资产投资笼子，视同国家基建投资项目。北京、上海等大城市住房建设除资金短缺外，建筑用地是一大难点，市政府应对教学、科研和医卫系统建筑用地给予优先安排。

（二）工资方面

改革开放以来，随着国民经济的恢复和发展，我国职工工资水平不仅扭转了十一届三中全会以前20多年里长期下降的局面，而且有了不小的增长，群众生活明显改善。但十多年来工资增长始终呈现起伏不定的状态，同生产的发展比例很不协调。

根据国家统计局材料，1981—1989年间，按可比价格计算，国民收入与工资总额的增长比例为1:0.65，全国工业企业全员劳动生产率与工资的增长比例为1:0.52，“六五”期间和“七五”期间的工资增长都没有完成计划。长期工资增长过缓，给社会带来一系列严重的不良后果。为了弥补物价上涨和提高生活水平，各单位领导无不想方设法，开辟财源，增发奖金和各种工资外待遇。一方面工资增长滞后，另一方面社会消费基金大大超前。在总体上社会分配严重不公。不少单位，工资外收入成倍地超过工资收入，造成职工心态失衡，并成为行业不正之风的重要根源。

在这种不合理的低工资制度中，受影响最大的是科研、教育和国家机关的科技人员。他们的实际生活水平大幅度下降。例如，五十年代大学毕业生的工资可买100斤猪肉，而现在教授的工资仅能买60斤猪肉。现在两个大学毕业生的工资收入还养不起一个孩

子。按现行工资制度，科技人员的工资明显偏低，1988年北京市统计局的调查表明，中专及以上文化程度的职工人均月收入比初中及以下文化程度的职工（一般为体力劳动者）平均低25元，相差14.8%。其中大学及以上文化程度的职工收入比初中及以下文化程度的职工低34元，相差21.3%。这种现象，在我国解放初期是没有的。五十年代机械工人最高工资与教授最高工资之比为1:3.8。从世界各国情况看，科技人员的工资都明显高于体力劳动者，而且越是发展中国家，这种差距越大。总的情况是：专业技术人员与体力劳动者的工资比，发达国家为1.5:1左右，如美国为2:1，法国为2.3:1；发展中国家为3—5:1左右，如印度为4.4:1，巴西为6.8:1，苏联、东欧国家专业技术人员与体力劳动者之间工资水平的差距也相当明显，如苏联为1.9—3.8:1。由此可见，我国目前存在的科技人员工资过低状况是世界上罕见的，甚至落后于我国五十年代的分配水平。许多人对此心不平、气不顺、内心积怨甚大。

造成科技人员工资过低的原因，主要是不重视我国自己知识分子的作用，“尊重知识、尊重人才”的原则没有落到实处以及严重的平均主义思想。我国科技界自建国以来，发奋图强，艰苦奋斗，推动了我国教育、科研、国防和经济建设的发展，完成了党和国家交给的各项任务。然而他们的劳动价值并没有为社会所承认，也没有得到与其劳动和贡献相适应的社会分配。低下的工资水平，使科技人员生活拮据，疲于奔命，工作情绪不高。同时，社会分配不公，损害了科技人员的自尊和自信，造成深刻的心理创伤。

提高科技人员的工资待遇是一个极其重要的紧迫问题，是落实党的知识分子政策的重要组成部分。应尽快恢复到我国五十年代社会分配的水平，即体力劳动的平均报酬和科技人员的平均报酬（包括工资、奖金和各种补助）的比为1:3—4，目前希望这个比例能尽快达到1:2。考虑到这方面问题已积重难返，只能采取逐

步解决的办法。例如

——提高大学本科毕业生的起点工资。科技人员中的大学本科毕业生，见习一年经考核后，根据实际工作能力，可确定其工资为97、105直至113元。其他级别的工资也应逐步作相应调整。研究生的助学金则应比照助教的工资相应提高。

——提高工龄工资。可按工作年限分段递增工龄工资标准。工龄在10年以下，每月工龄工资按每年1元计算；超过10年部分的工龄工资按每年2元计算，不封顶，直至离退休。这有利于激励科技人员热爱本职工作，打破工资平台，同时有利于淡化争当“长”的观念。

——调整工资应制度化。工资的调整每年都应按计划进行，最少二年应调整一次，工资标准应参照物价水平定期修订。

——现在大多数专业技术人员的职务工资都在最低档，应授予一些单位自主权，在同一技术职称内，根据实际业务水平高低，确定相应职务工资级别，以拉开档次。

广大科技人员对国家并无过高要求，除了必要的工作条件外，他们只希望“婚后一间房，夫妻俩人能养活一个娃”。

（三）医疗保健方面

由于公费医疗费用不足，高校和科研单位医疗费用普遍超支，难以承受。同时按有关规定，公费医疗费用不得用于体检，致使教育、科研单位特别是一些“创收”少的单位和部门，科技人员定期体检无法如期进行或不得不减少体检项目，这无疑会影响一些重大病症的早期发现和及时治疗。中年科技人员工作压力大，家庭负担重，生活条件差，英年早逝的现象持续不断。北京市对科技人员集中的海淀区中年科技人员早逝问题调查表明，1985—1987年，46—53岁中年科技人员死亡人数占科技人员总死亡数的三分之一以上。另据清华、北大反映，近两年教师死亡人数中，中青年教师占三分之二。另一个问题是由医疗条件的限制和“官本位”等社会不良风气的影响，重病号住院难，符合住高

干病房条件的高知住高干病房往往更难。如：中科院植物研究所国家一级科学家、全国政协常委×××，今年五月因脑供血不足被送往合同医院，在医院门诊部过道里躺了八个小时，未能被接纳住高干病房，不得不住进海淀区中关村医院的大病房，几经折腾，又得了肺炎，最后搬到临时腾出的储藏室住了二十多天。中国科学院有3318名副研究员以上高级知识分子挤在区级非重点的中关村医院就医，医疗条件简陋，一些老专家因得不到很好的关心和爱护而产生失落感。可以考虑：

——在高校、科研、医卫系统实行科技人员每年进行一次体检的制度，所需费用由国家拨给体检专款。

——对高级科技人员集中的大城市，适当放宽停建高干、高知病房的规定，并增添必需的医疗设备，改善高知的医疗条件。

——按分级就医、保证重点的原则，切实解决高级科技人员的医疗保健问题。原三级以上教授、研究员（仅一千余人）和部分由国家评定的有突出贡献的科技专家享受副部级以上医疗待遇；原四、五级教授、研究员（约三千人）和新涌现的省部评定的优秀科技人员享受副司级以上医疗待遇。

四、通过试点，推动全局

——鉴于以上问题的紧迫性而国家的财力有限，建议中央在“八五”期间，重点解决若干问题，通过试点示范，推动全局。具体意见：

（一）国务院首先在中国科学院、中国医学科学院、中国农业科学院等三所国家级科学院及国家教委在“七五”期间确定的北京大学、清华大学、复旦大学、上海交通大学、西安交通大学等五所重点大学起步，进行试点。经反复讨论，以上8所重点院校在“八五”期间，需在“七五”的基数上，共增加9亿元基建投资及15亿元事业费。增加的基建投资主要用于住房建设及大、中型

科研教学建设。增加的科研教育事业费主要用于仪器设备更新、图书订购、老旧房屋维修、医疗经费补助及工资改革试点（附表2）。工资改革试点的具体方案可由院校提出，经主管部门审批后试行。如能增加上述经费，这些单位科技人员的住房虽不能达到规定标准，但可有显著改善，科研和教学工作能保持国家级水平，避免衰退；并且在一定程度上理顺工资关系，解决职称矛盾，缓解科技人员的实际困难。

（二）要求各部委、各省、市、自治区，参照国务院对上述重点单位的支持，也尽量调剂一些经费，对所属重点单位予以适当支持。

（三）全国各大城市，划出二十个左右的中、低档宾馆，作为科研、教育、医卫系统的科学家公寓。

（四）请卫生部参照上述精神，提出改善高级科技人员医疗保健的方案，报国务院核批。

如按以上四项建议，“八五”期间，中央将通过8所重点院校增加基建费和事业费24亿元，对国内外产生重大影响。经过中央和地方、部门共同努力，预计将使中央和地方数百个重点单位的科技人员的工作和生活条件得到较大改善，使解决知识分子关心的问题有个良好开端。此举，将昭示中央贯彻落实《通知》的决心，由此震动局势，振奋科技人员的精神和信心，并探索出一条上下结合突破现存局面的可行途径，对全社会“尊重知识、尊重人才”产生深远影响。也将更有说服力地在知识分子中进行社会主义和爱国主义教育。

我国社会主义四化建设的成功，关键在于科学技术。国家现在的财力确实有限，但经过四十多年的社会主义建设，特别是经过最近十年的改革开放，经济建设有了很大发展。五十年代我国对科学技术投资，建立起比较完整的、综合的科研体系。现在，较多地增加科技投入，更具有条件。应当下定决心，集中力量，以亚运精神，尽快把我国科技和教育搞上去，争取在尽可能长时

附表1

国家财政科技支出情况

| 年 代 | 国家财政科技 拨款总额 (亿元) | 国家财政科技 拨款增长比例 (%) | 国家财政支出中科 技经费所占比重 (%) |
|------|------------------------|-------------------------|----------------------------|
| 1960 | 33.81 | 76.6 | |
| 1961 | 19.49 | -42.4 | |
| 1962 | 13.73 | -29.5 | |
| 1963 | 18.61 | 35.5 | |
| 1964 | 24.27 | 30.4 | |
| 1965 | 27.17 | 12.0 | |
| 1966 | 25.06 | -7.8 | |
| 1967 | 15.35 | -33.7 | |
| 1968 | 14.80 | -3.6 | |
| 1969 | 24.15 | 63.2 | |
| 1970 | 29.96 | 24.1 | |
| 1971 | 37.68 | 25.8 | |
| 1972 | 36.10 | -4.2 | |
| 1973 | 34.69 | -4.2 | |
| 1974 | 34.65 | 0.2 | |
| 1975 | 40.31 | 16.3 | |
| 1976 | 39.25 | -2.6 | |
| 1977 | 41.48 | 5.7 | |
| 1978 | 52.89 | 27.5 | |

续附表1

| 年 代 | 国家财政科技 拨款总额 (亿元) | 国家财政科技 拨款增长比例 (%) | 国家财政支出中科 技经费所占比重 (%) |
|------|------------------------|-------------------------|----------------------------|
| 1979 | 62.29 | 17.8 | |
| 1980 | 64.59 | 3.7 | |
| 1981 | 61.58 | -4.7 | |
| 1982 | 65.29 | 6.0 | |
| 1983 | 79.03 | 21.0 | |
| 1984 | 94.72 | 19.9 | |
| 1985 | 102.59 | 8.3 | 5.6 |
| 1986 | 118.10 | 15.1 | 4.8 |
| 1987 | 115.74 | -2.0 | 4.6 |
| 1988 | 118.00 | 2.0 | 4.4 |

资料来源:《中国统计年鉴》1989年版

附表2

8所重点院校增加经费分配表

单位:万元

| | | 合计 | 中国科 学 院 | 国家计委 补助五所 重点大学 | 中国农 科 院 | 中国医 科 院 |
|---------------------|-------------------|-------|------------|----------------------|------------|------------|
| 基 建 费 (五年) | 七五期间基数 | | 120000 | 40000 | | |
| | 八五期间增长数 | 90000 | 60000 | 10000 | 10000 | 10000 |
| | 八五期间总计 | | 180000 | 50000 | | |
| 事 业 费 (每年) | 七五期间基数 (1990年) | | 75900 | | 4129 | 3420 |
| | 八五期间增长数 | 30000 | 14000 | 10000 | 3000 | 3000 |

时间的和平环境中来发展经济和科技。必须使全党认识知识分子问题的紧迫性，同心同德，在“八五”计划乃至今后的中长期规划中，深谋远虑，对落实知识分子政策中长期存在的实际问题做出必要的决策，并迅速付诸实施，打下坚实的基础，以期收效于他日，保证稳步实现三步走的宏伟发展战略目标，为国家和全人类作出应有的贡献。

关于辽宁、吉林两省国营大中型企业 科技进步情况的调查报告

(1991年11月)

全国政协科技委员会调研组

1991年7月19日至28日，以全国政协科技委员会副主任严东生、张维为正、副组长，有陈能宽、郭慕孙、成思危等委员参加的“科技如何在国营大中型企业发挥作用”专题调研组考察了辽宁、吉林两省国营大中型企业科技进步情况，着重了解机械、化工两个行业。调研组分别听取了辽宁省科委、计经委，吉林省科委，沈阳市科委，抚顺市政府及长春市科委领导同志的情况介绍，并进行了座谈，考察了吉林化学工业公司、第一汽车制造厂、抚顺石化公司、沈阳第三机床厂、沈阳重机厂等企业。调研组在沈阳市还听取了由沈阳市政府组织的沈阳铸造厂、沈阳低压开关厂、沈阳电缆厂、沈阳标准件厂、中捷友谊厂等企业领导的情况介绍，并进行了座谈。之后，调研组与辽宁省、吉林省、沈阳市、抚顺市、吉林市等省市政协领导交流了情况。现将考察中了解的情况及建议初步概括如下。

一、国营大中型企业技术进步的成绩应该肯定

国营大中型企业在10年改革中已经开始向依靠科技进步的方向前进，其中一部分企业较有成效。其主要变化是：

(1) 通过技术引进和技术改造，大中型企业的关键生产设

备和检测手段有了改善。辽宁省在“七五”期间，技术改造总投资达388亿元，完成16200个改造项目，其中利用外资引进项目2800项，改造了200多个大中型企业。这些项目的效益是显著的。事实上，在近年来“市场疲软”等外部环境压力下，有能力把“压力”转化为“动力”，较快地走出困境的，在“质量、品种、效益”等方面有较好成绩的企业中，多数是在“六五”、“七五”期间，在技术引进和技术改造方面有较多的投入，有一定技术储备的企业。例如沈阳第三机床厂在“七五”期间科技投入3200万元；抚顺石化公司在1985—1990年的六年中共投入技术改造费6.2亿元，利用外资引进装备和技术3.6亿美元。正是由于在科技进步上舍得投入，这些企业才增强了在国内外市场的竞争力。

(2) 大中型企业普遍加快了更新产品、改进生产工艺的步子。尽管从总体上看新产品率还较低，但势头是好的，有的企业成绩较为突出。一汽推出CA141型载重车，结束了型号30年一贯制的历史；吉化开发、设计、投产了技术水平先进的2.75万吨/年甲基叔丁基醚、分离碳4装置等五项成果，每年为公司新增利税5000多万元；少数企业采用各种形式生产高档次产品销往国外市场，取得初步成绩。

(3) 企业内部的组织管理正在发生重大变化。大中型企业陆续建立了企业研究机构，与此同时，技术开发、市场开拓、规划和战略等逐渐纳入企业领导人的主要职责范围。如吉化公司，用了大约十年时间，在总公司和分厂两级建立起包括规划、开发、设计、工程、信息及质量监督网络，在公司统一领导、第一副经理兼总工程师主持下，逐步形成了一套包括技术进步全过程的管理体制。少数先进企业的经验，对大中型企业的内部管理改革具有重要的借鉴意义。

一汽、吉化等单位的实践说明，专业范围对口的独立研究机构并入企业或企业集团，归企业方面领导，有利于增强这类机构科学技术活动的针对性，也有利于在为发展的服务中得到更

多的经费。例如，长春汽车研究所并入一汽，先后为一汽完成了9种基本车型和109种变型车的设计、开发工作。一汽在十年中为该所投资共2亿元，使其科研经费及职工生活福利有较大的改善。

(4) 企业领导人素质明显提高。

厂长、总工程师具有大专以上学历和技术工作经验的比例较高，一般占70%，他们大多数对企业依靠科技进步有较明确的认识和切实的安排。

技术干部与工人队伍水平有所提高，大型企业的进步更为明显。一汽近年有2000以上人次到国外进行技术考察或接受技术培训，8500人次接受了厂办的短期技术培训。

二、当前我国大中型企业技术进步的主要问题和困难

“六五”、“七五”期间，大中型企业大都进行了一定程度的技术改造，装备和产品水平有不同程度的提高。但在辽宁、吉林这两个“一五”期间建设起来的重要工业基地，由于历史欠账太多，相当多的企业，装备比较陈旧，产品档次低，市场竞争能力差。以辽宁省为例：固定资产的新度系数（固定资产净值/固定资产原值）为44%，有的企业已低到30%，工业产品达到或接近世界同类先进水平的只有15%，我国工业的固定资产新度系数总平均值为70%左右。这种状况已经严重影响企业改进产品和改革工艺的能力。

从企业依靠科技进步的几项制度化指标看，大多数企业从整体上看还没有转向依靠技术进步的轨道：

(1) 关于制定企业科技开发规划。这是企业是否把技术进步纳入企业战略的重要指标。据辽宁省调查，一部分企业（占16%）根本不制定企业科技开发规划，而在制定了规划的企业中，规划质量也不高，没有从长远发展和整体技术进步角度编制

规划的又占了相当部分，只有38%的企业制定了三年以上规划。这种状况必然导致企业的研究开发大多为“短、平、快”项目，题目越做越小，产品的更新换代更加依靠引进。

(2) 关于企业内部科技开发机构。这是企业依靠科技进步的重要组织保证。辽宁省有57%的大中型企业建立了科技开发机构。但在已建立科技开发机构的企业中，约有一半，其科技机构还不具备条件承担本企业的技术开发任务。

(3) 关于建立以总工程师为首的技术开发领导体系。虽然在一些企业取得较好的成绩，但总体来讲成效不显著。根本原因在于企业领导忙于应付眼前生产任务的经营和运行，不可能把企业的技术进步放到企业发展的核心位置；总工程师的作用，即使在条例上写进去，也难以真正发挥。

我国大中型企业的技术进步，除了企业技术进步制度化建设还刚刚起步以外，还有两个问题极其紧迫。一是投入不足，包括：

(1) 对技术开发的资金投入不足。国家关于企业技术进步的有关政策不落实。例如国家有关文件规定，企业可提销售额的1%用于企业技术开发，但由于同承包政策有矛盾，即提1%资金进入成本，相对减少企业利润，影响工资奖金总额，因而在绝大多数企业中未能实行。对于1%的科技开发资金，有些地方政府规定要交“两金”25%，这就使企业更不愿提取了。据对辽宁省40个企业的统计，1989年企业提取的科技开发费仅占销售额的0.3%。

(2) 对智力开发投入不足。企业的发展依靠科技进步，是通过提高人的素质才实现的。由于机电一体化和微电子技术向各行业渗透，企业普遍感到企业技术骨干的知识更新非常紧迫。在机械行业，非常缺乏同时精通机与电的技术骨干。如沈阳低压开关厂一直未能走出困境，其原因之一在于开发的新产品中，新技术的成份较多，而该厂精通电，特别是微电子技术的人才不足。目

前在职培训和高等教育对这种情况还没有做出应有的对策。

不少大中型企业的职工钻研技术的风气不浓，文化素质日趋下降，很不适应企业技术进步的要求。在定职定级中把关不严，客观上也助长了这种倾向。例如，据沈阳市6个大中型企业统计，全体职工初中文化程度以下的占75%，平均技术等级却为5.8级。沈阳某厂有高级工程师技术人员280人，但在该厂申请一个 UNDP 项目，需要派出20个人时，连10个合格的人都选不出。

另一个迫切问题是企业工程技术队伍人心不稳，积极性不高。大中型企业科学技术干部的净流向，是倒流到机关，其严重程度看来超过独立科研机构的情况。

当前迫切需要重视在普遍实行承包制的情况下，如何正确评价和激励工程技术人员的贡献问题。工程技术人员对企业发展的贡献，常常被认为不如第一线工人，因为他们要经过一定的周期，通过许多步骤和其它要素的组合，最后体现在企业的业绩中。现在的承包条款不利于正确对待企业中工程技术人员的作作用。据沈阳市130个大中型企业的调查，科技人员的奖金低于全厂职工平均奖的15%。科技人员经过数年的努力，研制出新产品给企业带来可观的效益，却只被视同合理化建议或占用职工奖金给予一次性奖励，而企业销售人员可以年年、月月、笔笔按销售额提成。有人说，“划线的不如照着干的，搞产品开发的不如搞产品销售的”。

三、企业应成为把科研成果 转化为生产力的主体

邓小平同志关于科学技术是第一生产力这一论断越来越被全社会所认识。如何把科研成果转化为生产力？在哪里转化，由谁来转化？毫无疑问，企业应成为“转化”的主体，企业也应成为引进技术的消化、吸收、创新的基地。提高企业对科学技术成果

的吸收、应用能力，这对于充分利用我国的科技资源，推动大中型企业的产品更新换代，生产水平上台阶具有十分重要的意义。江泽民总书记在最近的中央工作会议上所做的报告中强调，企业要努力挖掘内部潜力，挖掘内部潜力的目标也在于使企业逐步成为技术创新的活跃基地。科研成果难以转化为生产力，产品更新换代缓慢，有两个障碍应引起重视：

一是对科研—中试—生产的每一个环节都需要投资，并且投资规模越往后越大，认识不够，缺乏相应的政策与措施。例如吉化自行开发的四个大型项目，科研投入约为400万元，工程投资约4000万元，即投产所需投资为科研和中试的10倍。二是没有风险投资保障系统，使企业领导决策时顾虑重重。我国的大中型企业在过去短短的十年中，从基本封闭的环境转而直接面对高水平的国际竞争，加上改革措施的某些不协调，技术引进缺乏长远规划和有效的调控手段，使企业新产品开发的风险更难以预测。在这种情况下，企业普遍转向风险小的引进设备和仿制。例如在工业发达国家，企业技术开发项目的商业成功率一般为20%左右，而我们的企业开发项目的成功率达90%以上。这说明我们的技术开发项目中仿制占有很大的比重。

使我国大中型企业真正转向依靠技术进步的轨道，决不仅仅意味着组建一个企业研究机构，开发一批新产品，给总工程师以更多的权力，而是要求企业从经营思想、资源分配、内部管理、日常运作的各方面，从整体上转过来，转变成有能力不断地根据技术发展趋势和市场需求的变化，合理地、有效地使用企业内外的知识、技术和各种资源，在竞争中求得生存和发展的新型企业。完成这一根本性的变化，对于在垂直的、单一计划经济体系中建立起来的我国大中型企业来说难度较大，这不仅需要来自企业内部的积极性与坚持不懈的努力，同时政府政策的正确引导和有力的外部支持也是必不可少的。

四、建立有利于大中型企业技术进步的大环境

当前我国大中型企业技术进步中存在的问题，表面看来是科技投入不到位和技术开发体制不完善等方面的问题。但从深层次上来看，则是我国经济发展面临结构升级的新阶段，宏观与微观管理体制不适应、不配套之间矛盾的反映。这就需要我们调动各种积极因素，切实解决存在的问题，努力为企业技术进步创造有利的政策环境和支持系统。为此我们初步认为政府应做好以下几方面的工作：

1. 切实加强宏观管理，实现资源的优化调配。

过去工业主管部门对大中型企业的指令性管理现在已经越来越显得不够有效。由于利润分配机制的变化和地方政府成为新的投资决策者，使重复建设、重复布置、地区之间的产业结构趋同化现象更为突出。例如汽车行业的分散生产早已众所周知。近年的趋势是加剧分散而不是向有利于规模经济效益的方向调整。1989年全国已有汽车制造、组装厂一百多家。石油化学工业是规模经济效益很强的部门。我们在调查中了解的情况是，一方面有关部门在促进大型企业集团的组建和发展；另一方面，若干地方企业在进入集团之后，地方又重新兴建经济效益差的小厂。各级政府应加强对企业政策和产业政策的调查研究，采取有力措施按经济规律提高管理水平。

2. 进一步深化科技体制改革。

从1985年开始，以改革拨款制度、开拓技术市场和扩大研究所自主权为主要措施的科技体制改革，在增加科技成果商品化，促进科技人员参与技术开发及经营活动方面，取得了一定成绩。现在应引起注意的一个重要问题是，经过6年的改革，我国研究与开发及科学技术服务的体系结构，总体上没有变化。科技体制改

革各种措施导向的一个后果，是独立研究机构更加“独立”化，尤其是一些大院大所对于承担本领域及本行业的重大课题没有足够的动力与要求，而是尽力为养活自己去搞创收，从而向“短、平、快”的方向发展。从机械电子部的统计数据看，独立研究机构与企业之间、企业与企业之间的科学技术合作并无增加，反而有减弱的趋势，对口的独立研究机构难于进入企业，相反企业的研究机构要求独立出来享受政策优惠的呼声却很高。这些趋势应引起重视。独立研究机构、大学与企业之间，以及企业与企业之间科技活动的衔接和相互配合，需要仔细加以研究，并在政策上加以引导，使之逐步加强。

3. 制定促进引进技术消化吸收的政策和措施。

引进技术消化吸收的大量工作仍然要由企业完成，并由此引发在行业中的扩散与应用。这和企业自主技术开发中的情况一样，存在着投资不足、技术人才不足等重要问题。对于企业技术进步这一基本目的来说，技术的来源不同，即来自本企业的开发，来自国内独立研究机构或来自引进，没有本质的区别，只要企业有了足够的动力和能力，就可以充分用好最合适的机会为自身的发展开辟道路。政府部门的主要任务是提高管理水平和制订相应政策。目前我国的五年攻关计划和科技规划的重点项目，还不太适应改革以来经济形势的发展，主要问题之一是对自主开发应更多地强调与支持，自主开发和技术引进应更好地结合。在制订引进政策方面应包括：第一，强制规定那些由国家出资，并且超过专利保护期限的引进技术不得由个别企业垄断；第二，对引进技术吸收消化好的和差的企业分别重奖和重罚；第三，在许多成熟的行业如机械、化工、钢铁等，在引进技术基础上进行重大更新所需要的投资数额巨大，国家和行业需为这些消化吸收创新活动给予扶植或加以协调；第四，可考虑对引进技术征收消化吸收基金，这些资金优先返回企业专项使用，若企业无力完成的，可在全国范围内公开招标。

4. 切实改善各级政府对企业技术进步的管理工作。

在改革开放环境下，为使我国企业成为有活力的创新型企业，各级政府的管理工作面临着巨大的挑战。目前实行的扩大企业自主权和承包制，并不等于政府管理工作的全部。对企业技术进步十分关键的是知识、人才和资金。现代化的企业不可能仅仅从内部组织知识、人才和资金，来追赶瞬息万变的科学技术发展和市场变化。所以，政府管理工作水平的一个标志是，能否有效地组织好知识、人才和资金的大循环，为企业技术进步创造较好的环境。

加速科技成果转化生产力的步伐

(1992年3月)

全国政协科技委员会

科学技术的蓬勃发展，已成为当今社会经济发展的一种主导力量，科学技术作为第一生产力在我国经济发展中的重要作用已逐渐显示出来。但是，我们应该看到，要真正实现“科学技术是第一生产力”，充分发挥科技对经济建设的作用，关键还在于有效地将科技成果应用于生产。据统计，近几年来，在省部登记的科研成果每年约2万项左右，“七五”期间，省部以上的科研成果累计达11万多项，这些成果若能得到广泛应用，无疑会大大加快我国四化建设的速度。经济发展有赖于科技成果的转化，这个问题已引起中央和国务院领导的重视。为了了解和分析科技成果向生产力转化的现状，研究促进转化工作的措施，全国政协科技委员会设立了“科技成果如何转化为生产力”专题组。一年来专题组听取了国务院22个部委、总公司科技成果转化情况的介绍，并参观考察了燕山石油化工公司和能源部电力科学研究院科技成果的转化应用情况，随后，组织了若干次座谈会，经过认真讨论，提出如下看法和意见。

科技成果转化的基本情况

1985年中共中央通过科技体制改革决定，指出改革要按照“经济建设必须依靠科学技术，科学技术工作必须面向经济建

设”的战略方针进行，改革的根本目的，是使科技成果迅速地、广泛地用于生产。几年来，科技成果在生产中的应用不断增加，据国家科委提供的材料反映，我国科技成果的应用率从“六五”时期的69.9%，上升到“七五”时期的74.3%（注）；科技成果在经济发展中发挥了重要的作用，仅“七五”期间科技攻关成果在国民经济各个行业的发展中所产生的直接经济效益即达400多亿元。另据农业部统计，由于农业科技成果的广泛应用，科学技术在农业增产中所起的作用约占30—40%。

从国务院22个部委、总公司了解到的情况看，如果按科研成果经过扩大试验，到第一套装置投入工业生产，或经过样机样品试制，到工业上生产出第一批产品就算是科技成果的转化来统计，其科技成果的应用率都比较高，低的也有60%，如冶金系统；高的在80%以上，如石化总公司和煤炭行业，其应用率都在85%左右，如果按在工业上有一定范围应用的比例即推广率来统计，一般也在30%左右，如冶金系统和机械电子系统。无论把应用率或是推广率视为转化率，转化率都是比较高的。

但是，无论是科技工作者还是经济工作者，对目前转化工作仍不满意，大家都反映科技成果还没有很好地广泛地得到应用，据估计科技进步因素在我国国民生产总值增长中所占的比例只有20%左右，而西方发达国家已达50%以上。主要原因是：在74.3%的应用率中大部分只在一厂、一地、一点应用，大面积、大范围推广的不是很多，如机械电子行业科技成果推广率超过30%，但大面积推广应用的只有5%；转化为生产力的多为小成果、“短平快”成果，一些可以产生巨大经济效益的重大科技成果，却因转化工作复杂而很少能应用于生产。

因此，目前科技成果转化工作存在的迫切需要解决的主要问题是，有许多重要的应该转化并推广应用的科技成果因种种原因而得不到转化和广泛推广应用。

比如，核工业部于1963年首创的“同步电机失步保护及不减

载自动再整步技术及设备”(简称SBZ技术和设备),属国际领先的“军转民”高新技术成果,应用到同步电机上既保障电机设备安全,又保持它的不间断运行,避免事故损失和相应的能耗、物耗,经济效益巨大。该技术被列为“七五”全国新技术重点推广项目,但五年来只在140多个大中型企业的500多台电机上得到应用,取得经济效益4亿元。目前该技术的推广应用面仅为全国高压同步电机拥有量25000台的2.5%。从技术角度看,该成果完全适用于这25000台电机,但是推广起来困难,该技术又被列为“八五”重点推广项目。

又如钢渣的处理和利用。钢渣是很有利用价值的三废资源,我国现已堆存1亿多吨,渣中含废钢约8%,渣铁约10%。根据冶金部提出的《1990—1995年钢渣综合利用安排意见》,到1995年要求全国钢渣利用率达75%,即每年处理1000万吨,回收废钢70—80万吨,可获利1.5亿元以上。若将现存1亿吨钢渣处理利用,仅回收废钢一项可得到15亿元的收益。目前钢渣处理方法如水淬法、余热自解法、生产钢渣水泥等均属我国首创,但这项工作还做得很不够,处理钢渣的方法未能得到广泛推广。虽然钢渣的处理利用也被列入国家“八五”重点推广计划,但因种种原因推广难度仍然很大。

阻碍科技成果转化的原因

《中共中央关于科学技术体制改革的决定》以“促进技术成果的商品化,开拓技术市场”来推进科技成果的转化工作,取得了明显效果。许多技术不太复杂,生产工具和生产设备不需要做很大改变,就较容易转化的科技成果被一些生产单位所应用,尤其是被已进入市场竞争环境的乡镇企业大量应用。但是,许多重大的、技术复杂的科技成果要转化为生产力,过程比较复杂,涉及经济、科技、社会的各方面,往往需要包括研究开发、设计、

设备制造、生产等诸多环节和与之有关的部门及行业的协调配合，哪个部门和行业工作协调不够，都将影响整个转化过程。从目前了解的情况看，影响科技成果转化的原因主要表现在：

一、经济发展还没有完全转到真正依靠科技进步的轨道上来，企业没有足够的动力来吸收应用科技成果。经济体制改革把企业逐渐推向市场，参与国内、国际市场竞争，使企业的经营思想和经营方式逐步发生变化，市场对企业经营管理的影响也在不断扩大。但长期以来形成的“企业是国家的”经营思想还没有得到根本解决，较多企业还没有把数量效益和速度效益的观念转到品种效益和质量效益的观念上来，企业发展仍未从依靠扩大生产规模转向依靠科技进步和提高劳动者素质。

——物价改革虽不断取得成效，但价格体系基本上还没有理顺，优质不能优价，企业的经济效益不能真正体现出来。影响了许多国营企业，尤其是国营大中型企业提高经济效益的积极性。

商品流通体制改革还很不够，企业生产的一些主要产品仍以国家购销为主，产品质量的好坏对企业影响不大，而且国家定购任务内的产品价格限得太死，影响企业提高产品质量、增加新品种的积极性。为扭转这种局面，去年开始搞“质量、品种、效益年”，如果改革的配套措施能相应跟上，相信今后这种局面会逐渐好转。

——企业领导实行任期承包责任制，导致一些企业短期行为的发生，影响企业吸收使用新技术、新成果的积极性。新技术的使用和推广，有一定风险，且往往先期效益不高，企业领导为使企业在其任期内稳定发展，一般不愿冒风险，即使企业急需新技术，也是要引进国外技术，认为引进的保险。同时，受传统观念影响，在采用国内新技术时，也不大愿意使用外单位、外系统的新技术。

——国营企业尤其是大中型国营企业，一般留利不多，为了保证职工福利、奖金，用于技术进步的钱很少。从企业销售额中

提取1%是企业筹集资金用于新技术开发的好办法，但有不少企业怕影响眼前的企业利润而不愿提取或少提取。

二、当前缺乏鼓励科研单位转让技术的政策、措施。科技成果尤其是重大科技成果的转化需要资金，有风险，对企业和科研单位都有压力，对此应有鼓励政策和措施，但现在的一些政策，限制的多，鼓励的少。

——拨款制度改革，应用开发型的科研单位事业费已减拨到位，一般减少70%，要求他们经济自主。这一措施对科研单位和科研人员关心科技成果的转化起了作用，但由于企业对科技成果需求不迫切、法制不健全等原因又影响科研单位转让技术的积极性。

——技术不值钱，许多情况表明，转让技术所得收入往往还不及成本。技术不值钱但商品值钱。许多科研单位为了求生存，就把容易转化为工业性生产的技术和在市场上有利可图产品的技术，自己转化搞小批量生产、销售。为减少竞争对象占领市场，将这些技术独自使用，不再扩散。

——知识（技术）产权缺乏法制保护，技术往往被公开剽窃，技术转让合同常被随意撕毁。

三、政府用于科技成果转化的资金太少，突出表现在中间试验阶段投资少。科技成果转化为生产力，要进行技术开发，中间试验或批量试制，再进入工业性生产或大量生产。中间试验一般是转化工作中必不可少的环节，也是花钱较多的阶段。五六十年代国家科技拨款中有中间试验费，后来取消了。有些部委反映，现在用于成果放大的拨款也越来越少。

目前，许多科研单位和高等院校缺乏中试设备和中试资金，不具备进行中试的条件。有中试设备的单位多数也因缺乏资金，中试设备陈旧得不到更新而不能进行现代科学技术成果的试验。如铁道科学院研究重载轨道结构强度时，只好把成套轨道结构部件运到美国的FAST试验环线进行试验。中国农业科学院的一些

试验场因缺乏资金，连一些起码的设施都不具备。当然，要使每个科研单位和高等院校都设立中试车间或中间试验室也是不现实的，许多中间试验可以和企业合作进行。目前，国家正在建立若干个工程技术中心，这可能解决一些问题，但要使其能发挥作用，还要有足够的运转费用。

四、现行的一些技术引进政策和条例，在某种程度上也影响了科技成果向生产力的转化。引进一些先进的技术和设备对提高企业的劳动生产率、市场应变能力和国际竞争能力是必要的，也是应该的，但企业的技术进步和技术改造不能完全依赖于引进。在引进问题上，始终没有处理好两个关系：一是引进与消化吸收、创新的关系，重引进轻创新；二是排斥采用国内科技成果，有些成果并不比国外差，企业缺少应用国内成果的热情，提出种种理由不用，而非引进不可，政府对国内成熟科技成果的应用没有扶植办法，却有很多刺激企业引进的优惠政策。结果导致这样一种现象的发生，即外国限制越厉害，水平越高的技术，我们的自立能力越强，研究工作也进行得越好；相反，越是一般或水平不高的技术，引进得越多，自立能力越差，有些设备几十年来一直靠引进。大量、大范围的引进，其后果是国内的一些科研工作半途而废，有些科技成果没有放大的机会，有些即便进入或即将进入工业生产，也因引进而被迫中止；有些已经推广应用并取得良好效益的技术，也因引进而不能进一步推广。

同时，因引进技术的消化吸收工作做得不够，没有结合国内科研工作对引进技术不断进行革新，以致造成每隔10年左右又要引进一次的“轮番引进”局面。

五、在推动科技成果转化为生产力的过程中，政府对重大成果的转化、应用，领导不够有力。现行体制条件下形成的科研与生产相脱节、科技与经济“两张皮”的状况，在十年改革过程中未见有根本性变化。在目前情况下，不但计委和科委没有很好地结合，就是计委本身抓的科技攻关计划，也和基本建设计划、技

术改造计划相脱节。各个部门负责科技和计划、技改、基建等司局之间，也同样脱节。现在计委和科委都开始搞技术推广计划，将会解决一些问题，但看来也只能解决一小部分问题。这种长期存在的条块分割、各自为政的状况，极不利于重大科技成果转化为生产力。

科技成果的转化尤其是重大科技成果的转化工作，涉及的部门、单位很多，要求部门、单位之间要紧密结合，加强协作，但目前这种协作工作很困难。国家的宏观调控能力弱，对部门、行业之间的协调能力也相应减弱。由于缺乏“一盘棋”的指导思想，即使是同一部门或行业，内部的协调、配合也不够。

对推动科技成果转化为生产力 的意见和建议

科技成果特别是重大科技成果转化为生产力是一项复杂的工作，不能单靠哪一个部门或哪一个方面，这项工作需要政府统一协调，有计划、有组织、有步骤地去进行；同时需要制定出相应的政策、法规和措施作为实现成果转化的支撑条件，必要时政府要采取行政干预的手段。为此我们建议：

一、继续深化经济体制改革，认真落实搞好大中型企业的各项措施，推动企业面向市场、进入市场。只有使企业面向市场进行竞争，才能增强企业吸收新技术的强烈愿望，企业对转化科技成果也才会有动力。同时，要不断提高企业自身开发研究能力，要积极推广一些企业不断追求技术进步的好经验，如蓝星化学清洗公司、三环新材料研究开发公司等单位的经验，以增强企业领导的科技意识，推动企业经营观念的转变。

二、应把重大科技成果推广应用计划作为国民经济和社会发展的一个组成部分，并与基本建设和技术改造计划密切结合，使推广应用计划不致落空。

三、政府不仅要重视研究科技成果，更应重视科技成果的推广应用。科技成果转化为生产力，从中间试验到推广应用需要有组织、协调、支持的机构。从中央到地方各级政府都应该有强有力的精干机构抓这件事。

四、政府要制定有利于科技成果转化为生产力的政策、法规和措施，其中包括：

——制定《科技成果推广法》、《科技奖励法》、《企业技术进步法》以及有关引进技术的消化吸收的法律规定；

——制定各项优惠政策，如：对应用国内新技术者享受比引进国外技术更加优惠的政策如贴息贷款、延长还贷期等；国内技术转让费应占创造效益的一定比例并应允许从基建或技改投资或生产成本中支出；加强技术产权保护，制止侵权活动；对从事技术开发和成果推广工作的人员，其待遇要不低于科研人员；等等。

——修改、补充和完善现有引进政策和条件，限制国内已有技术的引进。

五、对科技成果转化为生产力的投入，一方面要大力增加，包括增加用于推广应用的贷款和必要的拨款，另一方面还要认真管好、用好。

——采取措施使企业从销售额中至少提取1%作为企业技术开发基金真正落实下来，同时控制其使用，企业不得将其用于其他方面如扩大再生产等。

——重大基本建设项目如大型水电站、海港等建设，应制定办法从基建投资中提出1%作为进行科研和技术开发的资金，着重用于支持行业大院、大所的科研工作。

——建立工程技术中心有利于一些重要成果的转化，但应加强审批，防止一哄而上。同时还必须落实年度运转经费，使其真正发挥作用。

——建议设立采用国内新技术风险基金，对因采用国内新技

术造成企业经济损失的，应给予赔偿。

六、科技攻关项目是根据我国经济发展过程中遇到的实际问题而安排的，是直接为经济建设服务的，这些项目的成果转化，直接影响我国经济的发展，建议对“六五”和“七五”科技攻关项目所取得的成果作一次全面的跟踪调查和效益评估，在总结经验的基础上，对取得成效的成果，积极采取措施，使其能更好地得到推广应用。今后在安排攻关项目时，同时就应考虑到攻关项目成果的应用，并以此作为立项的一个依据。

注：关于应用率的算法：

1) 只要用了即算进应用率。

2)
$$\text{应用率} = \frac{\text{已应用技术成果}}{\text{技术成果总和}}$$

计算应用率时，未包括理论成果和软科学成果，这两类约占成果总数的10%。

关于“科技兴农”的调查报告

(1992年3月)

全国政协科技委员会

农业的稳定发展，是整个国民经济发展的基础。建国以来，特别是中共十一届三中全会以来，我国的农业生产取得了举世瞩目的成就，我国以占世界7%的土地，养活了世界上22%的人口，被公认为是一个奇迹。同时，由于我国人口多，人均资源相对不足，食品供给水平较低，随着人口的增长和社会的不断进步，对农业的发展也提出了更高的要求。紧紧依靠科技进步是农业和整个农村经济长期稳定发展的根本出路。全国政协科技委员会“科技兴农”专题调研组自1990年成立以来，先后听取了国家体改委、农业部、中国科协等部门的情况介绍，并根据我国农业发展的不平衡性，选择具有不同代表性的地区进行调研，先后赴农业生产条件较好的山东、浙江省、河北省三河县、北京市顺义县及农业生产条件稍差的贵州、云南省等实地考察，了解各地贯彻落实科技兴农的情况、取得的经验及存在的问题；召开了若干次座谈会，对调查的有关情况进行了研讨。

调研组看到，各地都认真贯彻了1989年《国务院关于依靠科技进步振兴农业，加强农业科技成果推广工作的决定》，把科技兴农作为打破农业徘徊局面，促进农业发展的重要战略措施来抓，在农业科技成果的推广、搞好农业开发、多种经营、建立健全农业科技服务体系、稳定和发展农业科技队伍、增加农业投入、提高农民素质等方面做了大量工作，并结合本地实际做了一些有益

的探索。山东省推广了禹城县“科物政”三结合的农业技术集团承包责任制，调动了各方面的积极性，把科技成果推广工作落到了实处；浙江省开展了吨粮田工程建设，把技术措施与兴修水利、培肥地力等农田基本建设结合起来，提高了农田综合生产力水平；云南省在农技推广中采用项目管理办法，并且依托项目将各单项技术综合配套应用于生产，发挥了各项技术的整体效益；北京市顺义县在乡镇工副业有了较大发展，农业劳动力大量向非农企业转移的情况下，对农业适度规模经营进行了尝试。

家庭联产承包责任制，是我国农民在党的领导下的伟大创造，是农村10年改革的重要政策，也是我国农业生产稳步增长的重要因素，有着强大的生命力。党中央一再强调要在稳定和完善农村家庭联产承包责任制的基础上，建立统分结合的双层经营体制，这是非常正确的。

目前，科技兴农形势令人鼓舞，依靠科技进步振兴农业已形成气候，取得了初步成效。据统计，科技在农业增产因素中已达30%—40%。科学技术在近几年农业持续、稳定增长中发挥了重要作用。科技兴农发展尚不平衡，在实际工作中还存在一些问题，我们的意见与建议如下。

一、要长期坚持科技兴农的战略决策， 全面落实发展农业一靠政策，二靠科技， 三靠投入的方针

农业政策的正确与否对农业发展具有重要意义。建国40多年来，我国在农业问题上的几次大的起伏，与政策失误有很大的关系，教训深刻。现在，全国上下统一了认识，确立了农业在国民经济和社会发展中的基础地位，认识到农村不发展，就没有全社会的发展；9亿农民不富裕就不可能有全国人民的真正富裕；没有农业的现代化，就不可能有整个国民经济的现代化。农业在经

过长期以来徘徊之后，终于在1984年以后有了较大的发展。

依靠科技进步振兴农业不单是为了解决目前农业上新台阶、投入不足所采取的应急措施，而是基于世界农业经济发展规律，以及我国人多地少、财力有限的客观情况而制定的一项必须长期坚持的战略决策；搞好科技兴农要树立依靠大科技振兴大农业的思想，不仅需要农林业领导部门和科技力量的努力，而且需要各有关学科、各有关技术领域以及各行各业的支持和协同。

依靠科技进步振兴农业，实现农业的稳步增长，需要增加对农业的有效投入。从调查了解到的情况看，农业投入不足，依然是阻碍农业发展和科技成果转化为生产力的主要原因之一。有一种看法认为，依靠科技进步振兴农业，多用科技措施，就可以少投入，甚至不投入了，这是很不全面的。科技与投入是相辅相成的关系，而不是替代关系。况且农业科技本身也需要投入。没有投入，科技亦将无能为力。科学技术只是被载体，只能在一定的条件基础上发挥其应有的作用。调研组了解到，在农业投入大的地方，科技发挥的效力就大，反之亦然。

增加农业投入，中央、地方、集体、农民都有责任和义务。农民是投入的主体，但由于目前我国农民积累很低，一时尚不会有很多的投入。建议中央和省首先逐步增加对农业的投入，以进行一些大的、带全局性的重大农业基础建设和大区域开发工程、重点防护林建设，从根本上改善农业大环境。中央的先行投入，会对地方和集体、农民增加投入起良好的导向作用。

据统计，1978年—1988年，国家基本建设投资由500亿元增加到1543亿元，增长2倍多，而用于农业的投资却由53亿元减少到45亿元，减少13.2%。“六五”期间农业建设投资占国家基建投资总额的6%，“七五”期间下降到3%。这种状况亟待扭转。

调研组建议，农业投入在国家财政支出中应占有一定的比例，并逐年有所增加，力争在“八五”期间达到国家基本建设投资的10%，在本世纪末达到15%。并逐步建立农业投资机制，制

定优惠政策，吸引集体、农民踊跃投入，改善小环境。

发展农业应是一靠政策，二靠科技，三靠投入，三者必须相辅相成，配套进行，缺一不可。科技只有在正确的农业政策基础上，在必要的投入保证下，才能发挥作用。

二、不断稳定和充实农业科技推广队伍

在依靠科技进步振兴农业的工作中，当前最主要的任务是要做好农业科学技术的推广应用工作。各地在贯彻落实国务院关于“科技兴农”决定的工作中，都把推广先进适用的科学技术作为首要的工作来抓，并取得了可喜的成绩。这些成绩的取得是全国近百万名农技推广人员在极其困难的条件下，无私奉献的结果。目前，农技推广工作“线断、网破、鱼散”的局面还没有根本扭转。群众形容说：“现有的农技推广体系是县中心距离远，乡镇站不健全，村里没有腿，推广实在难”。山东省在基层工作的国家科技人员每万亩只有0.7人，每万农户仅有农经管理干部2人，畜牧兽医干部4.4人；贵州省安顺地区每名农技推广人员平均承担20000亩耕地的技术指导工作。每名农技人员超常负担，实难胜任。此外，农技推广队伍本身也存在一定的问题，一是分布不合理，呈倒三角形，在上层、在大机关的多，真正在基层的少。据浙江省的统计，国家在编的农技干部在区、乡（镇）基层工作的只有27%；二是素质低，浙江省乡（镇）农技人员中，大中专以上文化程度的只占14.1%，高中生占19.3%，初中生和小学文化程度的达66%以上，还有一些顶替接班照顾安排的，连最基本的农技措施都不懂。这种状况不能适应科技兴农的要求。

农技推广人员工作、生活条件差，社会地位低。贵州省安顺地区有72个农技站，共有职工374人，人均办公用房1.13平方米。有21个区站无职工宿舍，50个区站无办公用房，64个区站无电话。农技推广人员整天在田间地头跑，工作非常辛苦，但待遇特

别低。此外还有子女上学难、就业难等问题。据浙江省农业厅对13个县（市）638位乡镇农技人员调查，其平均月工资加补贴只有92.5元，比农村其它“几大员”收入都低。农技推广人员工作、生活条件差导致队伍不稳，在岗的想调走，学农的毕业生调不进。“跳农门”是普遍存在的问题。农技推广队伍的现状亟需扭转，否则科技兴农就会成为一句空话。据统计，近10年来，我国农业科研成果被推广应用的仅占30%，这除了有些成果本身存在问题外，大量成果未被推广应用与农技推广队伍薄弱有很大的关系。成千上万先进适用的科技成果是要通过广大农技推广人员的辛勤劳动传播给千家万户的，没有他们的劳动，纵有再好的成果，也只能是停留在实验室的成果，而不会产生任何经济效益。

目前各地已注意认真抓了农技推广队伍建设，结合本地实际采取了一些措施。浙江省按有关规定将农技推广人员纳入国家正式事业编制，实行养老保险金制度，解除他们的后顾之忧；山东省1989年给乡（镇）农技站1568个编制，一部分集体性质的农科员转为国家在编农技人员；贵州省计划在“八五”期间每年从财政拨款500万元解决乡镇服务体系建设，改善农技推广人员的工作、生活条件。这些得到了基层农技人员欢迎的政策措施，希望国务院主管部门给予肯定和支持。

农技推广队伍要在稳定的基础上不断提高、壮大，以适应科技兴农不断发展的要求。这对长期坚持科技兴农战略决策具有重要意义。调研组建议，中央尽快制定稳定和充实农技推广队伍的大政策，制定关于乡镇农技站性质、体制、编制、经费等问题的文件；采取相应措施切实解决他们工作、生活上的困难，使他们能拥有基本的仪器、设备，开展一些最基础的工作，并逐步与飞速发展的农业形势相适应；落实国务院（1983）74号文件规定，用3—5年时间在全国每个乡（镇）推广站至少配备2—4名具有中专以上学历的国家农业技术人员；提高农技人员的社会地位，在干部群众中强化尊重农技推广人员的道德观念和意识，树立其无

私奉献的形象，建议国务院和各省、自治区、直辖市定期对农技推广工作的先进单位和个人进行表彰。

目前，在全国各地，一种新型的在农民自主意识基础上组成的合作技术经济组织——农村专业技术协会、研究会，在中国科协各级组织的指导下，正在我国广大农村兴起，这是我国社会主义农村经济体制改革中的新生事物。农村专业协会、研究会从生产实际出发，与当前农业生产的先进技术紧密相连，增强了农村吸收、引进、开发新技术的能力，加快了科学技术的应用专业化、集约化、社会化的进程，促进了商品经济的发展，加强了农村技术培训工作，开发了农村智力，既治“贫”又治“愚”，促进了农村两个文明建设。目前，全国已发展到10万多个，有300多万户农民参加，有着强大的生命力，但发展还不平衡，必须采取积极引导、稳步发展、因地制宜、讲求实效的方针，在巩固中提高发展。希望各级党委和政府重视农村专业技术协会、研究会的工作，把它作为当前科技兴农和深化农村经济和科技体制改革的组成部分，积极制定有关方针政策，使其健康发展。

三、理顺管理体制，促进科技兴农 工作协调发展

目前，在科技兴农管理体制上，各地不同程度地存在体制不顺的问题。各地的科委、农业厅、农科院、农学院等部门都在做科技兴农的工作，由于职责不清，往往出现各唱各的调，政出多门，容易使下面无所适从。由于我国现行管理体制的关系，农业科研、教育、推广三个系统的工作结合得不够密切，存在着交叉重复和相互脱节等问题。从职能上看，科研部门应主要是从本地实际出发，为农业生产提供新技术、新成果，为农业生产储备科研力量；推广部门则应把这些成果尽快用于生产，使其能在农业生产上获得最大效益；教育部门主要是培养人才。但有些地区科

研、推广、教育部门各行其是，各搞一套，无机构和人员来系统协调。大家都管，等于没人管，结果是大家都不管。致使有限的人力、财力、科研成果不能发挥应有的作用。各地乡镇普遍存在管理混乱、条条太多等问题，与大农业有关的职能部门都依本部门工作制定其政策措施，都想在乡镇一级建立自己的组织，使得乡镇政府门前，机构牌子林立，从表面上看好像落实了工作，实则不然。乡镇政府就那么几个编制，所有政策都由他们执行，所有的职位也都由这几个人分担，条条下来的文件太多，且多有冲突，妨碍他们从本地实际出发开展工作。管理体制不顺，必将造成力量分散、浪费巨大。建立统一协调的管理体制是搞好科技兴农最重要的一环。

调研组建议，国务院有关部门对农村基层体制改革进行深层次的探讨，逐步扭转目前的状况；国务院尽快对科技兴农管理部门作出明确规定，变科技兴农各家“独唱”为一个部门“领唱”，各部门协同配合的“大合唱”。

四、增强农业科技、教育活力， 保证科技兴农长远发展

科技兴农，首先要振兴农业科技，否则，终将出现成果枯竭，无成果推广的局面。中共十三届八中全会之后，全党重视农业和农村工作，向农业科研部门提出了更高的要求。

科技体制改革，促进了科研人员走出实验室，深入农业生产第一线，投身经济建设的主战场，加快了科研成果的转化。另一方面，自拨款制度改革以来，科研单位事业费逐年减少，扣去人头费外所剩无几，根本无法开展科研工作，甚至发展到科研人员自己要按职称交人头费，科研人员只好自己找课题，搞创收，筹经费，养活自己。创收成为科研的动力与方向。科研人员忙于搞短、平、快的项目，谁给钱就为谁工作，造成科研工作的低水平

重复，长远的、基础性的科研项目无人问津。现在，农村正在推广的科研成果大部分是科研单位十几年来，甚至是几十年来积累的“老本”，这种局面不扭转，“老本”终将吃光。这是对长期坚持科技兴农战略的威胁。

应该看到，农业科研周期长，见效慢，而且主要体现为巨大的社会效益，不能让科研人员整天忙于创收，应该及早采取措施，加强基础研究，增加农业科研储备。

调查组建议，在国家财政支出对农业科研经费支持逐年增加的同时，广开渠道，增加投入。具体建议，在农产品销售收入中提取1%的资金用于农业科研开发；同时必须完善和深化农业科技体制改革，理顺各个系统的关系，切实增强农业科研部门的活力，使农业科学研究不断创新、突破，源源不断地提供先进、适用的科学技术，这是科技兴农的重要保证，也是增强农业发展后劲的关键。

教育落后、农民科技文化素质低已成为阻碍科技兴农进一步发展的症结，农民是科技兴农的主体，科技服务最终要通过劳动者来消化、吸收。农业科技只有被广大农民所认识和掌握，才能最终转化为现实的生产力，才能变成巨大的物资财富。目前，我国近9亿农民中有文盲、半文盲近1.5亿人，在贫困、落后地区比例更高。云南省农村劳动力中有50%是文盲，贵州省则高达60%多，这种状况严重影响了农业科技的推广和应用，影响农业和农村经济的发展。在有些地区推广新技术工作中，采取“一家一张明白纸，一户一个明白人”的办法，在发达地区效果很好，在贫困地区效果不太好，家家都有明白纸，就是找不出一个明白人。因此，发展农村教育事业，加强农业科学知识的普及，提高劳动者的素质，已成为科技兴农的当务之急。

依靠科技振兴农业已显示出旺盛的生命力，可以想象，全国上下对科技兴农只要紧抓不懈，中国农业必将迈上新的台阶，为实现“八五”计划、十年规划打下坚实的基础。

上海、江苏大中型国营企业 科技进步情况的调查报告

(1992年4月)

全国政协科技委员会

1991年12月3日至13日，以全国政协科技委员会副主任严东生、张维为组长，陈能宽、郭慕孙、成思危等委员参加的“科技如何在大中型国营企业发挥作用”专题调研组考察了上海、江苏大中型国营企业科技进步情况，着重了解机械、化工两个行业。调研组分别听取了上海市政府、科委、经委，江苏省政府、科委、计经委及无锡市政府、计经委、科委领导同志的情况介绍，并进行了座谈，考察了上海正泰橡胶厂、上海溶剂厂、上海机床厂、无锡石化总厂、金陵石化公司、南京化学工业公司、南京汽车厂等企业。调研组在上海市听取了上海轮胎橡胶（集团）公司、上海天源化工厂、上海大中华橡胶厂、上海机电局、上海化工局等企业及厅局领导的情况介绍，并进行了座谈。调研组还与上海市、江苏省和无锡市政协领导交流了情况。现将考察了解的情况及建议综合报告如下。

一、上海、江苏大中型国营企业技术进步的 势头是比较好的

(1)科技优势比较突出。上海市和江苏省工业化基础较好，劳

动者队伍的素质历来较高，在他们的头脑中具有较强的工业化意识。尤其是上海市，工程技术力量居全国之首，专业学科门类俱全，拥有一批科技骨干，特别是综合配套能力的优势更为突出。上海市不仅科技队伍较强，大中型企业中的一线工人和高、中、初级技术人员的素质也比较好。例如：上海机床厂引进德国莱茨公司三坐标量测制造技术，其产品的高精度指标优于合同规定的超精密级水平，在某些方面还超过了德方的生产水平，1991年9月参加北京第二届国际机床博览会展出，引起轰动。上海正泰橡胶厂引进西德密子勒橡胶公司为轿车用的子午线无内胎轮胎二手生产设备，拆运的机器均由本厂职工安装、调试，然后请西德专家验收，其技术水平使西德专家感到吃惊。这些在多少年工业化过程中培养起来的队伍是企业技术进步的宝贵财富。

(2)企业重视人才培养。上海市和江苏省的许多大中型企业之所以有素质较高的技术人才和职工队伍，除了工业化历史较长，基础较好外，还有一条重要经验，就是具有重视科技人才培养和职工培训的优良传统。例如，上海机床厂多年来一直重视本厂职工大学培养人才的作用。南京汽车厂安排新招工人先到本企业的技校学习，经考试合格后才允许上岗。上海正泰橡胶厂共有5个车间，新分来的大学生先到车间劳动，每半年换一个车间，每个车间都工作过了，然后根据业务水平和工作表现，再分配正式工作。该厂从西德引进二手设备后，拆运的机器完全靠自己的力量安装和调试，这样做，既培训了本厂职工，又为以后的检修和改进打下基础。

无锡石化总厂在青年知识分子培养和职工培训工作方法上创造了较好的做法。他们给新到厂的大学生选三个老师，即选一位党政干部为政治老师，选一位技术人员做业务老师，选一位工人师傅当操作老师，并通过签订“师徒合同”，将师徒关系固定下来。见习期满后，由三个老师就德、才、绩三方面对“徒弟”作出鉴定，根据他们的思想品德、工作业绩、专业特长和技术水平

分配工作岗位，做到不拘一格，放手使用。该厂为了提高职工技术水平，定期进行劳动技能和专业知识考试，对成绩优异并能胜任上一等级岗位工作的职工，工资可上浮一级，本等级考试不及格，工资下降一档，三个月后可补考一次。他们把技术考核、择优上岗作为优化劳动组合的突破口。这种办法有利于改变企业中普遍存在的职工不愿学技术，实际技术水平同技术级别不符的不良现象。该厂重视劳动者素质的提高，也促进了“品种、质量、效益”的提高，“七五”期间，通过技术改造，使适销产品逐步扩大到56个品种。

(3)主管部门积极引导。上海市和江苏省政府主管部门在促进企业技术进步方面采取的一些措施，取得了较好的效果。例如，上海市抓14个重点工业科技项目，把相关的工厂企业、科研院所、高等院校和军工单位组织起来进行联合攻关，先后用招标方式安排616项攻关项目，涉及200多家大中型企业，4000多名科技人员，投资2亿人民币，其中科研院所和高等院校各取得32.71%和12.26%，有效地动员和组织了全市的科技力量为上海市经济建设服务。

江苏省在全国率先实行对企业考核着重于效益指标，并在企业承包中把技术进步的指标作为考核企业领导政绩和企业升级等方面的重要依据。这对于强化企业领导的科技意识，促使企业重视技术进步有较好的效果。

无锡市政府积极引导企业认真分析、把握市场的变化趋势和竞争情况，不断开发新产品，增强适应市场、驾驭市场的能力，形成对市场的快速反应机制，建立和完善从市场、设计、工艺、模具、攻关、试产、应用、服务“一条龙”的技术开发体系。

(4)技术水平逐步提高。在“七五”期间，大中型国营企业大都进行了一定程度的技术改造，装备和技术水平有不同程度的提高。“七五”期间，上海市工业企业技术改造投资272亿元，占工业主体三分之二的1400多家企业得到了部分改造。无锡市有85%

以上的大中型企业围绕结构调整分别得到不同程度的技术改造，40%的装备达到八十年代先进水平。

“七五”期间，上海市工业企业开发新产品39600项，直接创造新产品产值422亿元；1991年新产品产值超过130亿元，新产品产值率将达到15%左右。江苏省在1991年度新产品产值率也可达13.32%。

一些大中型企业开始重视对引进技术的消化吸收工作，并同时注意提高企业的现代化管理水平。例如，南京金陵石化公司从1987年开始编制“国产化三年规划”，并组成“国产化领导小组”，负责计划的实施。他们把本企业的科研力量作为引进技术消化吸收的“正规军”，组织联合攻关，实现从测绘、试制到试用的“一条龙”管理，共完成10个攻关项目，仅1990年就节约外汇280多万美元。

南京汽车厂第二发动机厂，在从意大利引进设备和技术后，实行以质量为中心的全面现场管理，使生产的运行始终处于最佳状态，达到高质量、高效率、高安全、低成本的目的，为提高全厂的现代化管理水平作出了榜样。

二、当前大中型企业技术进步的重要问题及对策

尽管地方政府在促进企业技术进步方面做了许多工作，一些大中型企业在技术进步方面也取得了一定的成绩，但从宏观上来看，企业技术进步还不能尽如人意，有一些问题迫切需要解决。

(1)生产资源配置的“分散化”现象严重，重复建厂、重复引进、重复布置、地区之间的产业结构趋同化现象尤为突出，近年的发展趋势是加剧分散，而不是向有利于规模经济效益的方向调整。由于达不到规模经济，即使国内属一流的企业，在国际市场上仍缺乏竞争力。例如，轮胎行业，全国有定点厂60家，加上非定点厂，总共有200多家，生产规模一般都很小，平均年产只

有几十万套。根据国际经验，达到规模经济一般要年产1000万套以上。南朝鲜的几个轮胎厂一上马就是年产500~600万套，逐渐形成1500万套的规模，在美国市场上，南朝鲜生产的轮胎已占到第三位。但我国效益最好的上海轮胎橡胶（集团）公司，产量占全国定点厂的10%，销售额占13%，利税占75%，但该公司到“八五”末才计划达到600万套，距规模经济还有相当的距离。虽然该公司领导也准备让开国内市场，到国际市场上去竞争，由于生产规模的限制，在国际市场上则处于不利地位。而在国内，各地方乱上橡胶厂，造成资源浪费。某些地区、行业为了保护所属工厂，强行搞销售搭配，如南京市就要求南京汽车厂必须买一部分本地产的质量次的轮胎，该厂不得不在汽车上每两个轮胎中装配一个本地产轮胎。

生产资源分散化的另一个突出例子是汽车工业，这个问题不仅在全国范围内存在，就是在一个地区，分散化程度也令人吃惊。江苏省共有汽车制造、改装厂85个，南京汽车厂年产5万多辆，而其他工厂总共年产才2万多辆。这些规模小、效益低、质量差的厂家能投产及生存的一个重要原因，也是由于地方和部门的保护主义。例如，一些中央、省级部门要求下属单位必须购买本部门定点厂的产品等。这种国内市场的不公平竞争，必然是保护了落后，挫伤企业技术创新的积极性。

造成上述现象既有体制上的原因，也有政策上的原因。首先是现行的政府部门投资决策体制不合理，有决策权的人不负生产责任，投资则采取财政拨款、银行贷款及各种借款等计划分配的办法。其次是各级政府的利益分配机制发生变化和地方政府成为新的投资决策者后，工业主管部门缺乏明确的规划，宏观调控能力越来越不够有效。再次是只有产业指南，没有产业政策，缺乏运用经济杠杆进行宏观调控的政策措施。

鉴于上述情况，我们建议中央政府应尽快制定产业政策，运用信贷、税收、价格等经济手段来调控经济发展。工业主管部门

应加强宏观调控能力，改变现行的“条块分割”的投资体制。经营性投资主体应从各级政府机构转向企业。国家应制订长期发展计划和宏观规划，并采取有效措施促使一批大中型国营企业有能力到国际市场上去竞争。

地方政府应加强软科学研究，制定适合自身条件的发展战略。即使工业化基础较好、队伍素质较高的上海和江苏，也不能面面俱到，而应有选择地重点发展，发挥其科技和人才优势，提高企业在国内外市场上的竞争能力。

(2)科技投入不足，有关政策没有落到实处，企业领导对技术投入不如对生产投入那样重视。例如，国家明文规定，工业企业可提取销售额的1%作为技术开发基金。尽管上海市的提取情况好于往年，但据对14个工业局（公司）的统计，1991年1~3季度只提取了0.8%。许多企业怕影响职工的福利，不愿意提取，而对完不成利税的企业，地方政府也允许其不提取。提出的经费如何使用，问题就更大了。据上海机械厅的调查，这笔款的90%用于流动资金方面，真正用于技术开发的还不到10%。这说明企业尚缺乏依靠科技进步的动力，在一些企业领导头脑中的科技意识还比较薄弱。造成上述状况的重要原因之一是企业的生产指标和利税指标是硬的，职工的福利指标也是刚性的，只有技术进步指标是软的。企业的科技投入严重不足，不仅不能吸收国内科研院所和高等院校的科技力量参与企业技术进步，甚至本单位的科研机构也无法维持正常的科研、开发工作。

也有一些大中型企业，总产值较高，销售额的1%也是一个不小的数字，由于企业缺乏长远发展规划和科技力量薄弱等原因，不知道怎么才能用好这笔钱，有的企业挪作他用，有的企业买进许多仪器设备没有人使用。因此，如何用好企业的科技开发经费是一个值得研究的问题。

各级政府及企业领导都应增强科技意识，采取有效措施强化企业技术进步的指标，确定保证企业提取的科技经费主要用于技

术开发工作。为了有效地使用科技开发经费，主管部门以及行业协会应根据具体情况组织起来，适当集中部分经费用于组织科研院所、大专院校和国内有关企业的科技力量联合攻关，以解决本行业面临的难题及共性问题，其开发的成果大家共享，推动全行业的技术水平上台阶。

(3)我国科技力量不算弱，上海的技术优势尤为突出，但结构、分布不够合理，从整体上讲，人才优势也没有很好地发挥作用。表现在：一是高水平的人才较少，如在机电一体化方面缺乏既懂机器又懂电子的拔尖人才，尤其缺乏组织科技攻关的将才，而60岁必须退休的政策规定，使一批高水平人才不能发挥应有的作用。如上海机床厂一位年满六十岁的高工，在量测技术上水平极高，能做到毫微米的水平（即 10^{-9} 米），这是国际领先水平，但因上述规定，按期退休，被瑞士某仪器厂在上海的办事处聘去。就这样，我们轻易地损失了一位极为难得的高级技术人才。二是企业的科技力量太弱。例如截止1989年底，上海市独立研究与开发机构有科学家和工程师43428人，高校有51287人，但企业办的技术开发机构只有8745人。三是企业一方面大喊人才不足，一方面又有人才的积压和浪费。据上海市机械厅的调查，有三分之一的科技人员认为基本上没有发挥作用。

调动工程技术人员和技术工人的积极性、创造性，是推动企业技术进步的基本条件。在企业中，分配政策比较重视向一线职工倾斜，为了落实科技是第一生产力的方针，也应由中央下文，明确规定科技人员属于第一线，尤其对科技骨干更应在工作、生活上给予照顾。国家也应制定相应的政策措施鼓励科技人员流向企业，流向一线，并采取有效措施，为拔尖人才的脱颖而出创造条件。应改变过去那种一阵子突出工人，一阵子又突出知识分子的做法，这种轮流突出做法的结果只能是轮流得罪，挫伤科技人员和职工的积极性。

(4)消化吸收举步维艰，国产化困难重重。引进技术消化吸

收的重要障碍之一，在于经费严重不足，同日本、南朝鲜等消化吸收费用远高于引进技术费用相反，我国引进花一元钱，用于消化吸收只有0.09元，上海市只有0.07元。除了经费问题外，管理体制、政策措施、法律环境、工业基础等方面也都存在一系列问题。

首先在于各级政府管理上的失控，许多行业没有明确制定产业发展政策和规划，在汽车制造、电子、通讯等许多重要领域都类似地同时引进“万国牌”技术和设备，给国内消化、吸收、配套带来巨大困难。技术引进的重点领域也不合理。这些年，引进了大量消耗性生产技术和设备，诸如易拉罐、方便面生产线等，浪费了大量外汇。

其次是替代进口产品的政策不严肃。国内能生产的产品，还要花外汇去进口。在“六五”、“七五”期间，我国每年都需进口大量的机电产品，每年的外贸赤字都在100亿美元以上，据有关部门调查，其中30%的进口机电产品，国内完全能够制造。例如：南京汽轮机厂生产的具有国际水平的36000千瓦燃气轮发电机组，被机电部列为替代进口产品，但近几年进口同样的设备已达40多万套。又如国产化化肥卖不掉，几乎所有化肥生产企业都亏损，但国家同时又对进口化肥实行补贴。这些不合理的引进，严重冲击国内工业的正常发展，更挫伤了企业消化吸收引进技术和设备的积极性。

第三，我国的机械等行业，在生产单机方面力量不弱，但对整个生产线设计尚缺乏经验。因此，引进技术的零部件的国产化，又需要引进第二个层次的生产线。例如，上海桑塔纳轿车国产化，70%的钱用于引进零部件生产的设备和技术，与其配套的零部件的生产厂，如轮胎厂，在国产化的过程中，又需相应地引进国外的生产线（即第二层次的生产线）。这样，在国产化过程中，就得层层引进大量生产线。我国的机械产品质量达不到国际水平，大多是制造精度达不到要求，这根本上是由于长期以来我

们在强调高精尖的同时，对发展基础工业、对基础件的重视远远不够造成的。我们早已造出12000吨水压机，但生产中常用的大量2000吨、4000吨水压机没有过关，还要依赖进口。在化工行业，我们自己的专家往往能设计出新工艺，但买不到合适设备，而设备制造厂又不能找到质量可靠的基础件配套厂，不得不再次依赖进口。

第四，我国大部分企业的科技力量薄弱，不能满足对引进技术消化吸收的需要，而力量相对较强的高等院校和科研院所又往往参与不进去。一些工厂对引进技术的封锁状况甚为严重，重要原因之一是我国缺乏有效地保护知识产权的法律环境。

为了从根本上改变我国目前生产水平的提高靠引进，技术上长期受制于人的局面。我们认为国家必须采取有效的政策措施，内容包括：

——大幅度提高消化吸收的费用比例，对引进技术提取消化吸收基金。江苏省计经委提出的以1:1.5的比例安排引进技术与消化吸收的资金，在具体项目上同步加以衔接的意见很好。这不仅可以改变目前引进不少，消化吸收欠帐的状况，也可以在一定程度上抑制盲目进口、重复引进的现象。

——严肃替代进口产品政策，国内能生产的产品，应严格控制进口，或运用提高关税等经济手段限制盲目进口。同时又要对国内生产这类产品的工厂提出限期提高其产品质量，全面达到进口水平的法规。在这方面，更要加强对中试的要求，并在经费上给予支持。

——国家应采取有力措施，改变我国机电水平不高，尤其是基础件、成套能力薄弱的状况，从根本上解决机械行业的结构性矛盾。当然这既需要工业部门扎扎实实的长期努力，也需要教育部门培养出合格的人才。

——本国科技队伍的蓬勃发展是企业能够源源不断地获得知识和人才的基本保证，也是引进技术得以成功地增强本国经济技

术实力的重要前提。有关部门也应制定相应的政策和措施，重视用好国内的科技队伍，使我国自己的科技力量能够得到较多的支持，发挥他们的作用。这不仅有利于对引进技术进行消化、吸收和创新，更可使一些实验室成果，经过不同阶段的开发、中试、设计，建设起中、大规模的生产线，在实践过程中使国内的这支可贵的队伍不断发展壮大，缩短与发达国家的差距。

在这方面，不仅应对高等工程教育提出要求，而且对技工和中技人员的职业教育，尤应迅速制定相应的政策和规划，因为这是关系到80—90%的劳动力的问题。

关于高等院校教育投资、 教师待遇问题的调查报告

(1988年12月)

全国政协教育文化委员会

全国政协教育文化委员会和北京市政协高等教育组联合调查组就教育经费和教师工资待遇问题于1988年10月20日至11月5日，选择了北京大学、清华大学、中国人民大学、北京师范大学、北京航空航天大学、对外经贸大学、北京农业大学、北京工业大学、中央音乐学院、首都医学院等10所高校进行了调查。这些学校包括理、工、农、医、综合、师范、财经、艺术各类，是分属于中央、部委和地方管理的重点院校，对于高等教育的状况具有代表性。委员们通过召开座谈会、个别交谈等方式，同学校领导、职能部门、老教师、中青年教师及学生进行了广泛接触，并实地参观、考察，在调查期间和调查以后，均进行了深入研讨，现报告如下：

一、高校经费、教师待遇状况及高校形势

(一) 高校经费状况

1985年以来，国家教委每年以每生平均拨款形式下达给学校的教育事业费、科研事业费变化不大（1985年理、工科每生1730元，语言、财经、政法类每生1600元，1988年理、工科每生1830

元，语言、财经、政法类每生1700元；硕士和博士研究生4000元、6000元的标准从1985年至今未变)，由于工资改革、职称评定等因素，学校工资总额从1985年占教育事业费的35%左右增至1988年的50%左右；后勤开支由20%增加到25%左右；行政办公费占5%左右；直接用于教学的经费由原来的40%左右下降到20%多一些，而且呈继续减少的趋势。

在学校公用经费逐年减少的同时，近年来物价急剧上涨，图书资料、实验、实习等费用仅1988年就比1987年上浮30—40%左右，致使教育经费出现前所未有的窘困状况，造成了一系列严重后果。

1. 图书资料、实验设备及教学用低值易耗品价格大幅度上涨，严重影响教学科研的正常进行。据统计，图书每册单价1984年平均为2.10元，1988年平均为5.10元，上涨2.3倍；外文书刊价格则涨了3—4倍，致使许多院校大量压缩购书数额、种类，减少复本，图书馆拒借率高达50%左右。由于印费、纸张费、发行费全面上涨，出版教材和学术著作需要补贴。每出版一种学术刊物每年要赔4—5万元，致使许多刊物不得不停办。北大图书馆是全国第二大图书馆，馆长说，明年要维持今年的规模，经费得翻一番，可是拿不出钱来，有些订了上百年的外文期刊将要被迫停订。教师们痛心地说：现在是借书难、写书难、出书难，无法进行教学与科研。由于经费不足，学校科研工作进展困难。教委拨给北大文科的日常科研费，1988年为28万元，文科教师人均科研费不足300元。人民大学人均科研费仅100元左右。因此，许多重要的学术会议、活动不能参加，课题研讨会不能如期召开。1983年以来，实验用动植物平均价格上涨2—3倍，化学试剂平均价格上涨4—5倍，许多学校被迫减压试验，本来应单人做的实验让数人合做，或者只“演示”一下，“做实验”变成了“看实验”。有的学校减少实验近40%。另外，专业实习、社会调查经费更是极端紧缺，在目前普遍收费不断提高的情况下，外出实习几乎难以进

行，有的已经取消，有的即使勉强进行，也是大打折扣，质量无法保证。目前高校教学手段也很落后，电教设备零散、陈旧，缺口很大，90%以上课程仍然停留在“一支粉笔、一块黑板”的水平上。教育经费如此短缺，已经并将继续造成教学质量的下降。

2. 危房、危线、危设备，潜伏重大事故隐患，教学、科研随时有可能被迫中断。被调查10所院校多为数十年或近百年老校，许多房屋年久失修，有的处于危险状态，如北师大化学系学生宿舍楼和办公主楼均被专家鉴定为“危楼”，两楼现容纳近千名学生、近20个系所和整个校部机关。一旦发生事故，后果不堪设想。又如北京农业大学16万平方米校舍急需全面维修（院教学楼属“危楼”），在目前材料费、工时费比数年前均上涨2—3倍的情况下，需修缮资金1000万元，学校根本无力解决。另一方面，各校内部各种管道、线路极其陈旧，严重老化，仍在超负荷运行；不少设备长年失修，有的处于危险状态。但是，由于经费紧张，只能修修补补，勉强维持。正如有的学校领导所说：“我们整天是战战兢兢，如履薄冰，这个家难当啊！”

需要特别指出的是，在调查中我们了解到，在目前教育经费极其紧张的情况下，来自各方面的不合理摊派却有增无减，致使教育经费严重流失。对于这种情况学校感到愤慨而又无可奈何。

3. 学校收支失衡，入不敷出，只好负债运行。根据10所院校的统计，赤字约为3671.69万元左右。据学校初步估算，每培养一个学生，每年学校要赔600元左右。从某种意义上说，这些学校经济上实际濒临破产状态。

（二）高校教师工资、待遇状况

50年代，教授工资起点为207元；80年代为160元；副教授50年代为149.5元，现为122元；讲师50年代为89.5元，现为97元；助教50年代为56元，现为70元。仅从绝对值看，高级职务工资下降幅度较大，中、初级职务工资有所上升。但是，据国家物价局1987年统计，现在与50年代相比，物价指数上涨为370%，教师

普遍反映：50年代助教56元工资，可养活2—3口之家。现在70元工资连自己也养活不起。物价上涨，尤其是近年来通货膨胀，致使教师的实际收入下降。多数老教授30多年没长工资，中青年教师工资起点低，家庭负担重，普遍反映经济拮据。不少教师激愤地说：“我们这是由小康型向温饱型过渡！”当然，自1985年以来，教师工资有所提高，但据国家统计局1987年统计，教师的月平均工资仍比其他行业低，加上近年来物价猛涨，使他们实际生活水平明显下降，而社会其他行业工资外收入较多，与教师实际生活状况形成较大反差。目前高校近1/2教师生活困难，少部分教师处于贫困状态。

广大教师特别是高校教师住房极其紧张。除少数高级知识分子住房近年来稍有改善外，中青年教师住房十分困难。住房不仅是教师休息、生活的场所，也是学习工作的场所。它涉及到备课、进修等教学活动，有关学校的教学质量和水平。但是，我们在调查中看到，有些中青年教师家庭是“三代同堂”或“分性别居住”。住“筒子楼”、住学生宿舍的占很大比例，这种宿舍拥挤嘈杂，无法学习和工作。婚后无房的青年教师只好“同地分居”、“同校分居”，住筒子楼的不能单报户口，买粮买肉全成问题，有的只好把孩子户口落在厕所房号上。北京大学40岁以下的教师都很难分到房子。不少人超过30岁，却因无房不能结婚。有的教师说，我们只要求给个“生存的空间”都这样难。学校办公用房和学生宿舍也十分紧张，不少系、所单位设在简易房或地震棚里，有的根本无房。一间宿舍要住6—7名学生，人均面积在3平方米左右。住房问题是高校极为突出的问题，是高校矛盾、困难和各种冲突的一大焦点。有些青年教师提出，再不解决住房，就要罢教。

高校教师（尤其是中年教师）教学科研任务重、家庭负担大，生活条件差，致使健康状况日益下降。清华大学最近对副教授以上职称的855人进行体检，患有各种慢性病的502人，患病率

高达58.8%。北京航空航天大学自1986年至1988年10月，教师死亡57人，其中50%是中年知识分子，平均死亡年龄57岁。清华大学1983年以来教师死亡34人，50岁以下19人，平均死亡年龄51岁。学校医院、卫生所医疗条件差，医护人员素质差，后继无人。近年来检查费、药费、治疗费、住院费成倍上涨，学校负担加重。据统计，各校医院每年亏损在20—30万元左右。在这种情况下，学校不得不压缩医疗开支。许多教师有病不能得到及时有效诊治。

高校评定职称工作，是国家、社会对高校教师劳动与水平的认同和肯定，是激发保护教师积极性的重要措施之一。但目前职称评定工作由于种种原因“变了味”、“走了调”，弊病、矛盾很多。10所院校中够水平、够资格评定高级职称因受名额比例的限制而未评定的为数还不少。这部分人积极性受到挫伤，生活和心理负担都很沉重。

我们调查的10所院校，均为重点院校，经费和教师待遇境况尚且如此，其它院校以及基础教育的情况就可想而知了。

(三) 当前高校形势

党的十一届三中全会以来，特别是1979年至1983年期间，主要任务是拨乱反正，恢复高校正常秩序，广大教师心情舒畅、扬眉吐气，积极性高涨。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》发表后，在党中央和国务院的领导下，由于广大教育工作者的努力，我国教育事业进一步发展，教育改革已经展开，取得了很大成绩。我们在调查中看到，在目前教育经费紧缺，脑体倒挂，知识分子待遇低，教师生活和工作条件差的状况下，学校广大教职工克服困难，积极努力使学校教学、科研保持运行，还在许多方面作出了显著成绩。这种艰苦奋斗的精神是十分可贵的。高校教师队伍的确是一支思想、业务素质好的队伍。应当说，这支队伍是国家、民族精华的一部分，是高校良好形势的直接创造者，是我们发展教育事业、立于世界民族之林的重要依靠力量。

但是，我们必须清醒地看到，我国教育还不能适应社会主义物质文明和精神文明建设的需要；我国社会主义建设没有真正转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。尤其是近年来，经济秩序紊乱，通货膨胀、物价上涨，分配不公的矛盾日益突出，高校经费更加紧缺，教师待遇低的矛盾更加尖锐，严重挫伤了教师和学生的积极性。目前高校教师和学生，在较大范围内，在各个层次上，都不同程度地存在着失望、沮丧、怨愤情绪和不安定因素。广大教师（包括老教授）对目前教育经费短缺、教师工资待遇低的状况反映强烈。他们说：一提教育经费问题就强调经济困难，财政紧张，拿不出更多的钱来办教育，可是大量的商品可以积压，大量的物资可以浪费，楼堂馆所一盖再盖，高级轿车一批又一批进口（据国家统计局新近公布的数字表明，过去9年里全国基建投资达16441亿元。从81年至86年我国进口汽车耗资52亿美元，折合人民币200亿。），为什么就不能多拿出些钱来办教育呢？关键是党和政府各级领导人对教育重要性的认识问题还没有真正解决。我们明显感觉到，大多数教师的情绪由一年前的迷惑不解、焦虑不安转化为现在的愤懑和失望，由局部的牢骚、怪话变为一种较普遍的消极情绪，这是应予以特别注意的。目前高校队伍不稳定，人才外流、人心浮动，很多人想通过考“托福”到外国去“脱贫”，青年教师和研究生中的心理状态是：第一是出国，第二是从商，第三是进党政机关，第四才是留校教书。教师厌教，学生厌学的情绪相当普遍。过去图书馆座无虚席，现在到处可见空位。博士生招不满，研究生退学现象时有发生。不少学生热衷于经商、谈恋爱，甚至于赌博、斗殴也时有发生。学生们说：看看先生现在的处境，我们学习还有什么奔头！许多老教师忧心忡忡地说：教授贬值、知识不值钱，这种价值趋向将会给国家、民族带来灾难性后果。不少学校领导担心，以后一旦再出现学潮，学校领导和教师可能难于给学生做工作了，局面将会更复杂、更困难。

我们感觉到，目前高等学校确实在一定程度上面临着物质上、经济上和精神上、思想上的双重危机。“文革”10年，“四人帮”鼓吹“读书无用”，不让人教书、念书，结果造成了人材培养上的大断层。现在是不愿教书、不想念书，“读书无用”的思潮又一次泛起，这将会造成一个新的断层，如果不采取切实措施，迅速加以解决，后果将不堪设想。

二、意见和建议

邓小平同志最近对教育问题指出：我们已经耽误了20年，我们要千方百计，在别的方面忍耐一些，甚至牺牲一点速度，把教育问题解决好，他还说，不论怎么困难，也要提高教师的待遇。

邓小平同志的话一针见血地指出了当前教育问题的症结所在。我们认为，只要党的各级领导真正按照小平同志的指示从行动上加以落实，教育中存在的问题是不难得到解决的。

（一）意见

1. 真正落实教育的战略地位。教育是经济和社会发展的基础，是“立国之本”。高等教育在传播、发展科学、文化、技术，推动经济、社会进步方面具有独特作用。没有好的教育，没有较高的人口素质，要实现现代化是难以想象的。我们现在培养的学生将是21世纪初期的主力军，如果不花大本钱，不下大气力培养出千百万素质优良的专门人才，那么我们将无法迎接21世纪的挑战，我国与发达国家的差距将越拉越大，中国的“球籍”将成为严重问题。因此，我们希望党和各级主要领导人，要有强烈的责任感和紧迫感，不仅在口头上，而且在行动上真正落实教育的战略地位。

2. 教育是基础建设，又是经济和社会发展以及人民群众精神文化的一种实际需求。我们是公有制国家，目前实行低工资政策，教育经费应当而且必须主要依靠国家投入。从长远看，教育

是一种特殊的生产，它要培养和造就生产力中最活跃的因素——人才，教育既要为经济建设服务，又要为精神文明建设服务，为社会进步和提高民族素质服务。为此，必须对教育作超前的、战略性的投入。外国的经验表明，凡发达国家都有发达的教育，而教育不发达的国家其经济必然是落后的。在当今世界上，对教育的态度、教育投资的比例已经成为衡量一个政府是否有远见的重要尺度。谁忽视了教育，谁将输掉未来。

3. 明确认识全面发挥高校职能与单纯创收的本质区别，正确把握商品经济与高等教育的关系，使高等教育沿着正确方向健康发展。我们认为，全面发挥高校培养人才、科学研究、社会服务的职能是正确的。在高校开展社会服务的同时，获取一定报酬，用于补贴、支持教育也是需要的，但是，那种脱离本职，以冲击教育、降低科研质量为代价，违背高校本质属性的为“创收”而创收则是不可取的。这种“创收”把思想搞乱了，人心搞散了，学风搞坏了。我们在调查期间，就亲眼看到了一个教研室全体教师出动卖哈密瓜的怪现象。实际上，有些学校、系科根本是创收无门的。即使是条件好的工科院校，其创收也是有限的。因此我们认为，不能把创收作为一种方针和任务，否则将后患无穷。

（二）建议

1. 国家财政预算内的教育经费（包括教育税收）投入从1990年应达到占国民生产总值的4%以上。教育经费在国家财政预算内支出的比例全国平均不低于15%，省、市、自治区不低于20%。1989年要尽力增加教育经费，以保证高校正常运行，起码使其不再增加赤字，尤其要注意保证重点大学。教育经费占国民生产总值的比例和占国家财政预算内支出的比例，都要以法律形式明确规定，使今后教育投资有法律的依据和保证。

2. 搞好宏观调控，使有限资金发挥集中效益。在制定高等教育发展规划时，中央、部委、地方应注意有计划地重点投资办

好一批大学。与此同时，还应鼓励民主党派、团体、企业和私人办高校，发展社会办学事业。对民办高校应考虑建立相应的国家监督制度和评估、考试机构，加强宏观管理，以保证高等教育的方向和质量。

3. 应从观念上到制度上，改变国家对非义务教育实行“包字当头”的做法，采取措施逐步将一部分社会消费引向教育，使这笔费用能逐渐成为高校经费来源的一条渠道。与此同时，应建立、健全教育贷款、奖助学金、困难补贴等项制度。对师范生的学、杂费、住宿费，国家应单项划拨给师范院校。

4. 教育行政部门和学校本身，要深化教育体制的改革，要采取切实措施，改革教育结构和学校内部机制，使有限的资金用在刀刃上，以保证教学、科研的正常进行和质量的提高。高校要进行调整，要研究高校的规模与结构，使教育发展与国民经济发展相适应。学校要积极挖潜，同时坚决精简行政机构、精干人员，消除臃肿，实行优化组合。要奖优罚劣，打破平均主义，贯彻按劳分配的原则，使比较优秀的教师承担更多的教学或科研任务，得到更多报酬。并要妥善安置富余人员。

5. 以立法形式规定不准向学校摊派不合理费用。哪些属于合理费用，征收数额及办法应由国家教委同有关部门研究，予以明确。在目前国家财力有限、教育经费十分紧缺的情况下，应实行适当“减免税收”的优惠政策，并在教育用地、基建等方面给予特殊照顾，避免有限教育投资的流失。

6. 建议实行单独教师工资系列。根据小平同志的指示精神，在1990年以前使全国教师的工资水平达到社会各行业的平均水平，并和同期物价指数持平。1992年教育系统平均工资水平要高于社会各行业平均水平的50%左右，要使高等院校教师工资有较大较高的增长，使其真正体现教师劳动的价值和公平原则，使教师职业真正成为令人羡慕的职业，促使教师队伍素质不断提高。

7. 对目前的职称评定制度进行改革，实行职务与职衔脱钩，

职衔与工资待遇脱钩，不规定名额比例，真正实行、不断完善教师职务聘任制，改变一切待遇与职称直接挂钩的局面。以缓解职称评定工作中的矛盾和压力。也可以考虑，在实行经费和工资总额包干的前提下，放权到学校，国家只规定各种职务工资的起点范围，对其晋升进行政策性指导，而各种职称由学校根据情况评聘，其数额与工资由学校自行确定。职称工作改革应与高校其它改革协调进行，还有赖于国家的全面改革的逐步深化，还应考虑到各种层次院校的不同情况。

8. 为改善教师的生活福利待遇提供条件。对教职工住宅建设应优先安排，放宽政策，优先为学校教职工住宅建设安排建筑用地。在目前压缩基建的情况下，对于高等院校的建设项目应区别对待，不能一刀切，凡是教学科研急需用房，凡是教职工住宅，应开绿灯，给予必要的优惠与支持。建议尽可能把目前压下来的楼堂馆所项目的部分资金、建材、建筑队伍用于教育用房和教职工住宅建设。在统筹考虑职工医疗保健制度改革的总体方案中，应充分重视和解决好教师的医疗保健问题。

9. 应制定政策及规定科学办法，把教育投资、办教育的绩效作为考核各级领导干部的硬指标，真正对落实教育的战略地位作出组织保证。对计划、财政部门更要提出明确要求。

北京高校学生思想政治工作调查报告

(1989年12月)

全国政协教育文化委员会

北京市政协教科文卫体委员会

全国政协教育文化委员会和北京市政协教科文卫体委员会联合调查组，自一九八九年九月中旬起，对北京大学、清华大学、中国人民大学、北京师范大学、中国政法大学、航空航天大学、北京外语学院、北京师范学院、北京化工学院、北京工业大学、中央美术学院等十一所院校的思想工作进行了为期两个月的调查。调查组邀请中宣部、国家教委、团中央、北京市高校工委有关负责同志介绍了情况；和各院校领导、教师、政工干部、学生分别进行了座谈；还对各层次、各方面作了一些个别专访；经过多次研究讨论，形成了《北京高校学生思想政治工作调查报告》。

12月25日至27日，全国政协召开了在京常委参加的专题座谈会，听取了常委们对调查报告的意见，并对调查报告进行了修改，现将调查情况和我们的建议报告如下。

一、思想政治工作被削弱和资产阶级自由化思潮泛滥的后果

十年来，我国高等教育同其他各项事业一样，取得了长足的发展，为社会主义现代化事业培养了大批人才，其成绩应充分肯

定。但是，在今年春夏之交，极少数人利用学潮，在北京和一些地方掀起一场有计划、有组织、有领导的政治动乱，在北京进而发展成了反革命暴乱。北京部分高校成了这场动乱的引发点和重灾区。

近年来，国际帝国主义敌对势力利用经济上、技术上的优势，利用社会主义国家的暂时困难，加紧了对社会主义国家的渗透、颠覆和实施和平演变战略，妄图通过思想文化渗透，争夺青年一代。这是高校学生思想混乱的国际背景和原因之一。

据有些高校调查，约有50%左右的学生经常收听“美国之音”或其它外台广播，如遇国内外重大事件，收听率高达80%左右。有的学校曾不时收到来自境外、国外的反动宣传品。一些西方国家外交人员、记者也公然到校园里活动。高校学生中，直接啃西方原著，阅读国外原文书刊同外国人密切接触的是少数。学生的思想混乱在很大程度上是来自“二传手”，即受到国内理论界、文化界、新闻界、出版界错误导向的影响。在一个时期内，思想理论界资产阶级自由化恶性膨胀，对高校学生的消极影响，在一定程度上，抵消甚至超过了学校正面教育的作用。特别是那些顽固坚持资产阶级自由化立场的所谓“青年导师”、“社会精英”，把挑动动乱的主要目标放在缺乏政治斗争经验的青年学生身上，利用各种方式以售其奸，甚至直接窜入校园，散布谬论，煽动学潮。

几年来，资产阶级的政治思想、价值观念、道德信仰、生活方式等通过各种渠道大量涌入学校，途径之多，渗透力之强也是令人震惊的。据有的学校调查，接受和盲目赞赏弗洛伊德、尼采、萨特等人某些思想观点的学生占有相当的比重，西方现当代政治、社会、文化思想的大量传入，虽然对丰富知识有一定的作用，但由于缺少正确的引导和评析，消极影响非常之大，其中反动、腐朽的思想观点严重腐蚀着青年一代。

社会大环境对高校学生的影响是不容忽视的。我们在分析高

校思想政治工作被削弱的原因时，应充分看到大环境的影响和制约。但是，大环境与小环境是相对的，其间的关系也是辩证的。大环境优良，小环境也不一定自然优化；反过来，创造一个良好的小环境，即使在大环境恶劣的情况下，也是可以有所作为的。明于此才能明了学校教育的责任。我们在调查中看到，高校教育本身也出现了一些失误。主要表现在：1.在办学指导思想上没有全方贯彻党的教育方针，存在着严重忽视德育的倾向，对两个阶级、两条道路争夺青年一代的斗争的严重性认识不足，在教育观、人才观、质量观上存在着明显的片面性。在招生、升级、评优、奖助学金、推荐研究生、毕业分配等关键环节上，忽视了德才兼优的全面考察；在评定教师职称上，片面强调科研成果，忽视了思想政治和教书育人；在选拔出国留学人员上，片面强调业务，忽视了政治立场和思想品德；在对高校的评价标准中，没有德育的内容和指标。政策的偏差，使正确的办学思想难以落实，使思想政治工作处于进退维谷的困境之中。2.部分高校思想政治工作缺乏强有力的领导，有些高校党的组织，尤其是部分基层组织存在着涣散软弱现象，党的组织生活不健全，党的会议往往流于形式，党员作用不突出，因而在严重斗争面前缺乏凝聚力和战斗力。共青团员已占到高校学生总数的97%，团组织的先进性难以体现。3.教书育人未能成为教师普遍的、自觉的行为，有的教师自身的认识就比较模糊，政工队伍孤军奋战，势单力薄，得不到必要的理解和支持，工作难做；部分高校政工机构不健全，工作人员队伍不稳定、后继乏人。4.在思想教育和理论教育的内容方面，无产阶级的革命原则被削弱，有的政治理论课不但没有起好的作用，反而成了散布资产阶级自由化思潮的场所。理论脱离实际，形式化、简单化的现象比较普遍。5.管理比较松懈，对学生不敢严格要求，对歪风邪气斗争不力，正气得不到弘扬。

基于上述原因，近年来，高校学生的思想混乱状况不断加剧，到1988年底至1989年初，已经达到了十分严重的程度。主要

表现在以下几个方面。

1.部分学生政治方向模糊，政治态度和立场向资产阶级自由化方面严重倾斜。

据北京市高校工委在动乱前对北京部分高校的调查，相当数量的学生思想混乱。一些学生把马克思主义只看作一个学术流派，甚至对马克思主义持怀疑否定态度。有些学生对坚持四项基本原则反对资产阶级自由化不赞成，主张三权分立，搞资产阶级民主，实行多党制。一些学生对中国走社会主义道路还是走资本主义道路持无所谓态度，赞成“趋同论”。不少人对改革缺乏信心。

2.利己主义的人生观和资产阶级价值观念在部分学生中盛行。

据某大学调查，在学生中主张个人主义的约占41%，而主张集体主义的只占9.25%。不少学生以“自我”为中心，遵奉自我价值、自我设计、自我选择、自我实现的人生信条。一些学生对萨特的“他人即地狱”、尼采的“唯意志论”、“超人哲学”、“我即太阳”等理论观点欣赏备至，认为“人的本质是自私的”，“自私是人生的原动力”，嘲笑、藐视“为人民服务”和“雷锋精神”，对“大公无私”、“毫不利己，专门利人”嗤之以鼻，集体主义观念十分淡薄。一些学生认为“一切向钱看”是历史的进步，只讲索取，不讲奋斗、牺牲和贡献，价值取向趋向浅薄和功利化。

3.部分学生接受民族虚无主义，崇尚西方文化和生活方式。

据有的学校调查，不少学生对《河殇》持赞成态度。《丑陋的中国人》等书籍在学生中十分流行。热衷于西方文化、崇洋媚外几乎成为一种时尚。在艺术院校和综合师范类院校文学艺术系科中，学生受西方资产阶级文艺观影响很大。生活是文艺创作唯一源泉，文艺为社会主义服务，为人民服务的思想遭到一些人的排拒，取而代之的是表现自我内心冲动，自我情感发泄和超现实主义、非理性主义、荒诞虚幻的创作思想和艺术倾向。高校不少

教师和干部认为，现在学生的民族自尊心、自信心和自豪感处于近40年来的最低点。

4. 部分学生道德观念扭曲，道德水平下降。

一部分学生认为，“自私自利具有天然的合理性，大公无私束缚了人的本性”，“公有制是产生不道德的根源，对私有制的批判就是对人性的批判”，“雷锋、张海迪异化了，不是人而是工具”，“我们要寻求自我快乐的道德”等等，这些观点在学生中很有市场。西方“性自由”观念不断侵入，有的学生认为，“性自由是社会进步的表现”。在大学校园里，浪费水电粮食，损毁公务，酗酒滋事，厌学赌博，倒腾买卖，考试作弊，乃至男女同宿等现象屡禁不止。

5. 部分学生妄自尊大、不守纪律，法纪观念淡漠。

据调查，以“一代骄子”自居，不能正确地估计自己，幼稚浮躁，夸夸其谈，高傲自负，自以为是，已成为高校学生特别是重点高校学生较普遍的心理和行为特征。一些学生看不起劳动，轻视工农兵，不尊重别人和别人的劳动成果，把自己凌驾于社会和人民群众之上。一些学生崇尚绝对自由，认为“纪律束缚个性，侵犯人权”。迟到旷课，自由散漫、举止轻浮、打架斗殴，无视学校纪律和规章制度的现象在少数学生中十分严重。

平暴以后，目前高校学生的心态如何？我们在调查中看到，两个多月的集中学习和反思，取得了积极效果，大多数学生的思想有了不同程度的提高；不少学生通过认真的反思，认识到了自身的弱点，表示了汲取教训，努力向上的良好愿望。目前高校局势比较稳定，教学秩序已基本正常；学生社团的业余文化活动渐趋健康活跃，在学生中也出现了不少思想转化的契机和好的苗头。这与社会大气候的好转和学校的艰苦工作是分不开的，对这种好的开端，应予充分肯定。但是，长期形成的问题不是短时间内能够完全解决的。应该看到，目前学生中仍存在着不少思想问题，表层的问题尚未完全解决，深层的问题刚刚开始触及。至今

有些学生对制止动乱、平息反革命暴乱的性质、必要性想不通，不服气，有抵触，有的甚至认为“我们是败了，不是错了”。有相当多的学生情绪比较消沉，有一种失落感。同时，厌学风重新抬头，出国热进一步升温。有部分学生对中国共产党的领导，社会主义道路的必然性、正确性不理解，有逆反情绪，对坚持四项基本原则仍持怀疑态度。在我们此次调查的座谈会上，有学生还说，“共产主义学说应该像自然科学那样，和别的学说平起平坐，平等竞争，不能高高在上，把马列主义作为宗教强迫别人接受”，有的甚至认为，“不管什么主义，中国能富强就行”等等。

总之，正如邓小平同志在六月九日讲话中深刻指出的那样，最大的失误在教育，特别是对青年一代的教育。这个失误补起来困难很多。通过学习、领会小平同志的讲话精神和调查研究，我们认为，目前高校的稳定是比较脆弱的，表面的稳定伴随着消沉，消沉中潜伏着不安的因素，一旦遇到国际、国内重大变故或突发事件，不能排除发生动荡的可能。我们对资产阶级自由化的长期毒害，对国内外敌对势力渗透破坏的能量决不能低估，切不可盲目乐观。我们要清醒地认识到，坚持四项基本原则，同资产阶级自由化作斗争，是长期的、艰苦的，斗争的焦点是争夺青年一代。高校是培养无产阶级革命事业接班人和社会主义建设人才的重要场所，我们一定要把它办成传播马列主义、毛泽东思想，抵制资产阶级自由化的坚强阵地。

同时，我们在高校调查中也看到、听到了不少旗帜鲜明地坚持四项基本原则、努力工作的好典型和先进事迹，发现了不少思想政治工作的好经验。在高校教职工中，绝大多数人是坚持党的领导和社会主义道路的。广大教师，尤其是中老年教师对党和社会主义制度怀有深厚的感情，他们对搞资产阶级自由化、搞政治阴谋的人和形形色色的不良倾向是有抵制、有斗争的。广大学生也是热爱祖国，接受党的领导，愿意为社会主义现代化事业而奋斗的；对参加游行、声援等活动的师生应作实事求是的、客观

的分析，他们中的绝大多数是怀着某种善良愿望或受到错误舆论导向的影响而卷入的。我们还看到，高校已有一支有一定数量和质量政工队伍和马克思主义理论课教师队伍，他们在十分困难的条件下，对资产阶级自由化和各种不良倾向起到了一定的遏制作用，特别在学潮和动乱期间，不少政治工作人员顶着压力，甚至冒着危险，夜以继日地对学生进行劝说工作。可以设想，如果不是赵紫阳同志犯了支持动乱、分裂党的错误，高校是有力量、有能力做好工作，控制局势的。我们的知识分子队伍，作为办好社会主义高等教育，发展科学文化和现代化事业的一支基本依靠力量，总的来说，是可以信赖的。对此应有一个实事求是的、全面正确的估价。只要切实吸取教训，做好工作，我们的高等教育事业是大有希望的。看不到问题的严重性、紧迫性，就会盲目乐观，酿成新的失误；看不到我们的优势和有利面，就会陷入无所作为和悲观主义，这都是应当坚决避免的。

二、需要深刻反思的几个问题

根据邓小平同志关于冷静地总结过去，考虑未来的指示精神，我们在调查和研讨的过程中，感到有几个事关重大的问题，需要认真反思。

1. 在指导思想的贯彻实施上，出现了严重失误。

中国共产党十一届三中全会以来，小平同志和许多老一辈无产阶级革命家都再三提出要坚持四项基本原则，物质文明建设和精神文明建设两手抓，这无疑是完全正确的指导思想。但是，由于党中央前个别领导人的连续阻挠和干扰，这一思想没有真正成为全党和全国人民的共识，实际上并没有得到切实贯彻执行，造成了严重后果。

几年来，我们对国际垄断资本势力的险恶用心认识不足，对资产阶级自由化的猖狂进攻反击不力，丧失了政治警惕性。反映

到教育战线上，就是教育思想和办学方向存在偏差，对社会主义教育的性质、目的、任务、方针缺乏坚定、明确的认识。各级各类学校普遍存在轻视德育的现象，我们的教育似乎成了“超阶级的教育”；培养共产主义下一代的校园，成了“不设防地域”。另一方面，教育脱离国情、脱离实际、脱离工农和生产劳动的倾向也很严重。现在，到了采取切实有效措施的时候了。

2. 在一个时期里，忽视了思想理论和意识形态工作。

十年来，我们在清除“左”的影响时，却把过去许多正确的理论和好的经验、好的传统丢掉了，面对新时期复杂纷纭的问题，理论工作落后于现实并且转了向，给资产阶级自由化以可乘之机。例如，我们缺乏对现阶段国际国内阶级阵线和阶级关系的研究；缺乏对当代帝国主义特点和发展趋势的研究；缺乏对社会主义运动发展前途的研究等等。当前，应特别重视加强理论工作和发挥革命理论的战斗作用，一定要扭转理论武器不得力，大量思想理论问题长期得不到正确回答的状况。

高校的思想政治工作不能主动出击就难免处于被动。在调查中，不少党的干部和政工人员说：我们需要科学的理论和过硬的党风，有了这两样，就可以证明我们是在为真理而斗争，为人民献身，我们才能有威信，工作才能有效果。我们认为，要改变某些社会舆论对政工干部的偏见，使他们更加理直气壮，进一步增强正义感、使命感和献身精神；要树立思想政治工作的科学体系和专业地位，理论建设是非常重要的一个基础和前提。

近年来，我们对在广播、电视、报刊等新闻媒介比较发达情况下的舆论、宣传导向的极端重要性认识不足，对资产阶级的思想文化渗透缺乏警惕，没有进行必要的控制、过滤和形成评价机制，忽视了宣传、理论和新闻工作队伍的思想建设和组织建设。特别严重的是，有的重要部门的领导权曾一度被顽固坚持资产阶级自由化的人所把持，这一教训是应该认真汲取的。

文革十年动乱，使党和社会主义的形象蒙受巨大损害。近十

年来，在纠正“左”的失误，进行自我批评，揭露阴暗面的时候，宣传社会主义取得的巨大成就和十年来建设、改革开放的巨大成果却很不够。这样，不仅给二十岁左右的青年学生造成了似乎“共产党没干过多少好事”的误解，而且在社会上、群众中诱发了不满情绪和离心倾向；甚至使党组织和共产党员感到压抑。更严重的是，给国际敌对势力和国内搞自由化的人提供了口实。教训实在是深刻的。当然，经常地反思，总结经验教训，开展批评和自我批评是必要的，但必须是实事求是的，应按照问题的性质、大小，将其限制在相应的层次、范围内进行，而且要加强引导，得出正确、全面、有益的结论。对这个问题，应研究制定既有利于广开言路、发扬民主、听取批评的正确决策，又有利于树立信心、鼓舞斗志的方针和政策。

3. 在加强党的建设方面着力不够，满足于一般号召，工作不扎实；效果不显著。

在改革开放的新形势下，面对复杂的国际国内局势，面对物质的诱惑和资产阶级糖衣炮弹的进攻，我们看到，有少数共产党员的精神支柱动摇了，对党的事业失去了信仰和信心。党风、社会风气不正，腐败现象在党内滋长、蔓延，使党的形象受到极大损害。一些党的基层组织涣散软弱，少数党员党的观念淡漠、党纪松弛。这种状况在高校党组织中也不同程度地存在着，必须迅速加以扭转。历史经验证明：堡垒容易从内部攻破。我们能否抵御敌人的渗透、颠覆和平演变，能否坚持社会主义道路，关键在于党能否经受住执政和改革、开放的考验；决定的因素是要从严治党，加强党的思想建设和组织建设，使党的组织切实成为坚强的、纪律严明的战斗堡垒。

三、对加强高校思想政治工作的几点建议

严重的问题在于教育青年。这是关系到两个阶级、两条道路

斗争谁胜谁负的大问题。中共十三届四中、五中全会后，社会大环境有所改善，对高校的思想政治教育和管理工作十分有利。当前要把握住有利时机和良好起点，从社会大环境和学校小环境两方面，坚持不懈地进行综合治理。

1. 要进一步端正办学指导思想，把坚定正确的政治方向放在第一位，坚持教育作为社会主义服务、为人民服务的政治方向，坚持用马列主义、毛泽东思想教育学生，坚持把培养社会主义事业接班人作为学校工作根本任务。明确思想工作在高校的地位和作用，不管实行何种体制，都要绝对保证党的政治核心作用，保证党对思想工作实行全面领导。

加强高校党政领导班子的建设和党的建设是一个极为重要的问题。要选派政治上强，富有思想工作和管理经验的同志充实高校班子；选派政治上、能力上强的同志担任党委书记。校长不能只是某学科的专家，应当同时也是教育管理的内行，应当尽心尽力地做好学校工作。

要加强党的基层组织建设，把基层支部真正建设成为坚强的战斗堡垒。要提高支部领导成员的政治素质和稳定性。

正确的办学思想要靠正确的政策来体现和保证。应把政治思想和教书育人方面的要求明确化、具体化，列为衡量教师的标准。对于学生，在招生、升级、评优、保送、留学、分配等几个关键环节上，必须在政治、思想、道德方面进行科学的严格的考核。

2. 动员广大教师做好教书育人工作，是加强学生思想政治教育的主渠道和重要环节。从长远考虑，抓好青年教师队伍建设已成为当务之急。可以考虑建立“青年马克思主义学院”，选派一批政治、业务和管理骨干，进行马克思主义基本理论的学习和政治思想训练，建设一支政治立场坚定、业务素质好、思想作风好、堪当重任的青年教师和干部队伍，使之成为一支在高校同国内外资产阶级政治思想势力影响抗衡并取得胜利的可靠力量，成

为发展我国社会主义高等教育的骨干队伍。还要继续贯彻与落实知识分子政策，进一步调动青年教师的积极性，使他们发挥更大的作用。

3. 切实加强政工队伍建设，应下大决心，舍得选派一批优秀干部和教师，建设一支精干的、专兼结合的、老中青结合的政治工作队伍。在这支队伍中，要提倡为培养无产阶级革命事业接班人而无私奉献的精神，同时，对于他们的职称、进修、生活待遇等问题，也要在政策上做出规定予以合理解决。从长远考虑，对于政工队伍建设，应努力制定出一套切实有效的、可行的方针、政策和办法来。当前，针对政工队伍比较年轻、缺乏经验的状况，可以考虑从中老年教师和干部中选派一批思想好、责任心强的共产党员兼任班主任工作，对他们提出要求，进行考核，并给予适当的津贴。

4. 建议中央责成有关部门，组织理论队伍，对国际国内重大的理论和实践问题，对改革、开放条件下如何进行思想政治工作问题，遵循马克思主义的基本原理，进行总体的、战略的、发展性的研究。同时，对当前人民群众和青年学生所关心的问题，特别是对一些思想扣子和疑点、难点、热点也要及时作出反应，给予理论上的解答，并编写出既坚持马克思主义基本原理，又联系社会实际和学生的思想实际的，高水平的，适合于高校的政治理论课的教材。

要发挥思想政治工作的优良传统，继续执行“与工农结合、与生产劳动相结合”的方针，组织学生参加社会实践，走在实践中成长之路。当然，对于青年学生的思想政治工作要循循善诱，不能简单化、不能急于求成，否则结果会适得其反。

5. 加快教育立法，使《教育基本法》、《教师法》、《青少年保护法》尽快出台。还应考虑制定《高等教育法》。在这类法规中，应明确规定政治思想、道德教育在社会主义教育中的法律地位，不仅要规定教师的地位、作用、待遇和权利，也要明确规定

其义务和责任。对社会和家长也要提出明确要求，以利相互配合。对严重损害教育事业、严重损害青少年身心健康的行径，坚决实行法律制裁，使学校教育工作走上依法办事的轨道。

6. 加强管理，整肃校纪，形成良好的校风和学风。经验证明，思想政治教育必须同管理并行，才能收到好的效果。高等学校要在教育学生遵守法律的基础上，进一步明确政治纪律、学习纪律和生活纪律。要下大力气建立、健全一整套规章制度，大力宣传，使人人皆知，并且不折不扣地严格执行。针对目前高校学生普遍年龄偏小，自理、自律能力差，难以管理的情况，可以考虑每年通过推荐、保送的渠道选拔一些有实践经验，政治、业务素质好，肯学上进的青年在职人员，每个学生班配备几名，形成核心和骨干。有些文科专业，应全部或部分从有实践经验的在职人员中招生。要发挥学校工会、共青团、学生会的作用，使它们成为发扬民主、自我教育的场所，经常反映学生意见，推动学生自己管理自己，自己教育自己。

总之，高校学生中当然存在不少问题，关键在于如何教育和引导。目前高校思想政治工作面临的困难，是我们在前进中遇到的暂时困难的一个方面，是完全有条件克服的。制止动乱、平息反革命暴乱半年来，高校学生思想政治工作已经有了一个好的开端，特别是中国共产党十三届四中全会和五中全会的召开，全国形势进一步稳定，使高校开始形成有利的政治局面。我们坚信，在党中央的正确领导下，通过高校广大干部、教师和政治工作队伍的辛勤努力，高校的思想政治工作一定会有一个大的改观，我国的高等教育事业一定能够沿着正确的方向健康发展。

关于山西省文物工作的调查报告

(1990年12月)

全国政协教育文化委员会
山西省政协文化教育委员会

1990年8月23日至9月6日，全国政协教育文化委员会与山西省政协文化教育委员会联合组成调查组对山西省文物保护、利用问题进行了调查。调查组由全国政协委员孙轶青、罗哲文、郑孝燮、丁聪，山西省政协委员赵美英、夏洪飞、王建、丁士章和省文物局副局长张一等组成。在晋期间，先后对分属大同、雁北、太原、晋中、临汾、运城等6个地市14个县的56处文物点进行了调查，其中包括两处国家级历史文化名城（大同、平遥）、18处国家级文物保护单位、19处省级文物保护单位、18处市县级文物保护单位和尚未定级的黄河铁牛。

山西是中华民族文化发祥地之一，自古以来人文荟萃，留下了众多的历史文物和革命文物。据统计，现有地面不可移动文物，即革命遗址和革命纪念建筑、古遗址、古建筑、古墓葬、石窟寺等，共31401处。

山西省地面文物以古建筑最为突出，其分布呈以下特点：共有木结构建筑9059处，是全国早期木构建筑遗存最多的省份，其中唐代建筑4处，宋辽金建筑119处，占全国现存同期同类建筑的

70%以上，有中国古代建筑宝库之称；遗存有战国至清代各朝修建的古长城7000余华里，也是全国保存较多的省份；现存唐代以来各朝彩塑12712尊、寺观壁画23052.42平方米，价值极高。还有名楼古塔485处，早期舞台2887处，元明清三朝保存较好的民居850多处。另外，全国历史文化名城大同以全国三大石窟之一的北魏云冈石窟，平遥以保存完整的明代城墙、明清民初的传统民居及双林寺的元明塑像等文物古迹，著名全国。平遥文物古迹还引起联合国教科文组织人居中心委员会的注意并派人前来调查。

如此丰富的文物资源，是山西社会主义建设以及旅游开发的一大优势。

山西省文物部门近10年来在保护和利用文物方面做了大量的工作。一是制定了一系列与《中华人民共和国文物保护法》和《山西省文物保护实施办法》配套的具体措施，包括关于划定文物保护单位保护范围的具体规定、关于基建项目的选址需经文物部门审查的规定、关于在文物保护单位周围搞建设必须严格履行报批手续的规定以及古建筑施工管理等等规定。二是狠抓了基础工作，进行了全省文物的第二次普查，公布了第二批省级文物保护单位，划定了一批省保和国保单位的保护范围，对国保单位和省保单位全部竖立保护标志，建立、健全了一批保管、保卫机构和制度。三是维修了一批文物保护单位，发掘、出土了一大批文物。四是成立了一批博物馆（共68个），对文物的收藏、保管、陈列、研究起了很好的作用。五是正在会同省建设部门，积极准备申报第三批全国历史文化名城的工作。值得一提的是，这些工作是在条件非常困难的情况下，文物工作者凭着一股良好的事业精神和奉献精神而作出的。

随着改革开放和旅游事业的发展，山西的文物工作正呈现一种蓬勃向上的势头。许多文物点观众日益增多，社会效益和经济效益日益显著。

但是，山西在文物保护和利用方面也存在不少问题和困难，

有待解决。

二

文物安全工作亟需进一步加强。

文物的安全保护是最基本最重要的一项工作。现在山西省文物安全保护方面的突出问题是：

1. 多数文物保护单位无专人管理。在全省现有的319处国家和省级文物保护单位中，设有管理机构的仅有75处，尚有244处无专人看管，其中包括70余处特别需要看管的文物，如一些宋、金时期的建筑。以前，这些文物多交由义务保管员看管，但现在义务看管员越来越少，文物部门又拿不出看管员的补贴（每年约需经费10多万元）。这一问题自80年以来省文物部门曾多次向上反映，但一直未得到解决。我们认为，这一笔经费是完全必需的，且数额不大，山西省应该予以解决。

2. 大量馆藏文物无库房或库房条件差。山西省现有100多个文物收藏单位，收藏文物30余万件。但以上这些文物收藏单位90%左右的文物库房都是利用多年失修的旧房，十分简陋，有的甚至根本没有文物库房，只好将文物存放在办公室或宿舍，安全得不到起码的保障。山西省文物局计划在雁北、运城、晋东南再建3个国家库，对重要文物实行集中管理，我们认为这些措施是必要的，有关方面应给予支持。

3. 破坏文物的现象在一些地方仍严重存在。这方面比较突出的是大同云冈石窟地下挖煤的问题和太原晋祠圣母殿下沉的问题。云冈石窟是与敦煌莫高窟、洛阳龙门石窟齐名的我国三大古代石窟群之一，其艺术价值之高举世公认。虽然中央和山西省对云冈石窟的保护范围早已划定，但由于该保护区内地下蕴藏有较丰富的优质煤炭资源，据云冈石窟文物研究所反映，一些煤矿，尤其是一些乡镇煤矿企业为了眼前的局部利益，在安全保护区内

进行爆破活动的事件时有发生；在重点保护区内搞建设工程的比比皆是；有的甚至由地下非法向保护区内掘进，对石窟造成直接威胁，一旦发生塌陷，后果不堪设想。太原晋祠圣母殿保存了我国宋代彩塑的精华，也是全国重点文物保护单位。圣母殿周围的泉水本身就是晋祠的一大景观。但由于有些部门掘井取水和卖水，却不尽管理之责，竟使泉水流量由解放前的每秒2.4立方米下降为现在的0.25立方米，导致圣母殿下沉20多厘米，长此下去，必然影响宋代彩塑的安全。

云冈石窟和晋祠圣母殿是祖先留给我们的珍贵文化遗产，决不能让它们毁于我们手中。建议大同和太原两市的领导，尽快采取有力措施，予以解决。

4. 文物保护工作缺乏科学手段。长期以来，我国文物保护工作的科技方法仍然是比较落后的。如对一些彩塑和壁画的褪色问题，至今仍然没有什么好的办法解决。再如消防问题，现在古建筑所配置的消防设施多是高压水枪之类，这些木结构建筑极易发生火灾，一旦发生火灾，如用以上方法灭火，火虽然灭了，同时建筑物内的壁画、彩塑也都毁了。建议国家文物局和公安消防部门尽快组织科技力量攻关，早日解决这些问题。

三

必须认真解决不合理占用文物单位的搬迁问题。

在这次调查中，我们看到了一些非常重要的文物保护单位仍然被不合理占用、迟迟不搬迁的情况。洪洞县广胜寺是第一批全国重点文物保护单位，寺内水神庙元代壁画，是全国现存最早的戏剧壁画，艺术水平极高。可是其院内被霍泉灌区五户家属占用，长期未能解决，致使消防管道不能畅通，保护及维修工作无法进行。院中隔起的短墙严重破坏了文物的风貌。又如山西临汾市关帝庙，系市文物保护单位，被地区一招待所占用。省地两级

文化部门计划利用此庙建成中国古代戏曲博物馆（附近保存有较多的元代戏曲舞台），并已落实建馆经费。但因占用单位拒绝搬迁，这一计划一直不能实施。山西省文物保护单位被占用情况比较严重的还有浑源县粟毓美墓（省保单位）、永安寺（省保单位）和太原皇庙（市保单位）。

以上应该搬迁的单位，只有太原皇庙占用单位的搬迁费用可能较高，但它同时又是一个高污染工厂，位于市中心的生活区，即使不是占用文物单位，按城市规划法，也应尽早搬迁。广胜寺水神庙、临汾关帝庙、粟毓美墓、永安寺的搬迁工作量都不大，善后工作都不难解决。

我们认为，解决搬迁问题的关键是要引起有关领导的重视，认真做好思想政治工作，并且从严执法和切实解决搬迁中的实际困难。例如因搬迁引起的新址问题、耗资问题和职工福利等问题。文物主管部门应在总结经验的基础上，协助政府制定出明确的原则和条例，以利于问题的迅速解决。

四

博物馆是文物的收藏、研究和陈列机构，是以实物、标本、模型、图表和各种文物并配合音像等现代化手段进行形象化教育的场所，它对于向广大人民群众进行爱国主义教育、革命传统教育，普及科学技术知识、历史文化知识，陶冶情操等等都具有很重要的意义。在对外开放中，它又是一个国家、一个地区的窗口，反映了一个国家的文化水平和文明程度。

前面谈到，山西省的博物馆建设是有成绩的，首先是增添了一批新的博物馆，其品种也扩大了。例如新建的祁县民俗博物馆，利用清代民居陈列民俗文物，很有特色。在著名丁村遗址利用明清民居院落建立的民俗博物馆和遗址陈列馆也以其丰富而又独具特色的内容吸引着大量游客。由煤炭部集资在太原兴建的中国煤炭

博物馆，其建筑之宏伟和结构之合理，当居全晋博物馆之冠。其次是一些文物保护单位适应旅游开放的新形势，在有意识地向博物馆的方面演进。若干文物保护单位从单纯文物保护走向对文物的收藏、陈列和研究，既看重主体陈列，也看重辅助陈列，注意接待观众和提高宣传效果，力求把保护文物安全同充分发挥文物作用统一起来。著名风景区和文物点晋祠，其文保所已经改行博物馆建制，为充实活动内容，进一步提高晋祠的社会效益和经济效益，还另行筹建博山纪念馆、北齐墓陈列馆和董寿平纪念馆。

尽管如此，但总的看来，山西省的博物馆建设无论是在数量上还是质量上都与山西省的政治、经济、文化很不相称，须要继续有较大的发展。一方面，一些文物比较集中、人口较多、经济较为发达的城市还缺少综合性的博物馆，如大同、太原，建国40多年来一直利用古庙权当博物馆址，而没有兴建一个像样的、综合性博物馆。不同品种的专业性博物馆则更显不足。另一方面，现有的文物保护单位有许多还不能充分利用，只是消极地保护文物，一些具备基本条件的文物保护单位尚未走上向博物馆方向发展的道路。

博物馆是精神文明建设的场所，它决不是一般意义上所说的楼堂馆所，这一点应该予以明确。因此，我们建议，每一个较大的城市和县，都应该努力创造条件，建设综合性的博物馆。一切有条件的地方，还应当积极兴办不同专业、不同品种、不同类型的博物馆。同时，一些条件较好的文物保护单位也应有意识地朝博物馆的方向发展。

另外，我们在考察过程中发现，一些博物馆和文物开放点附设的小卖部中，旅游纪念品的品种单调、质量粗劣、不利于更好地发挥其经济效益和社会效益，须注意改进。

五

历史文化名城的建设应加紧进行。

历史文化名城的有无多少，对促进一个地区或者全国经济文化的发展起着较大的作用。

山西目前只有大同和平遥两城被国务院公布为历史文化名城，这与山西省历史文物和文物保存的情况很不相称。省里提出，如像历史悠久、文物古迹众多的太原、太谷、临汾，希望考虑定为历史文化名城。我们建议，国务院审定公布第三批历史文化名城时，可以适当增加山西省的名额。同时，建议山西省抓紧做好相应的准备工作，在确定、公布一批省级的历史文化名城的基础上，选出其中符合全国历史文化名城条件的，报送国务院审批为国家级的历史文化名城。

六

要加强文物的法制建设。

文物工作包括两个方面的内容：一是文物的科学保护，一是文物的合理使用，这两个方面一是前提，一是目的，相互依存，缺一不可。鉴于旅游开放、精神文明建设的需要，把这两个方面统一起来，已变得更加重要。实践经验也已证明，凡是把科学保护与合理使用相结合的地方，不仅提高了文物的社会效益和经济效益，而且更有利于文物自身的保护。当前普遍存在着重保护、轻使用的现象，认为保护工作是硬任务，搞不好，发生文物损坏和丢失事故会追究法律责任；而合理使用文物的工作则是软任务，干不干，干多干少都没人追究、过问。另一方面也存在着只使用不保护，重使用轻保护，甚至片面追求经济效益而不惜破坏文物的现象。这两种不正常情况应通过必要的法律约束和政策指

导加以改变。

《文物保护法》公布实施近八年来，对文物保护工作起了很大的作用。但我们从山西调查中感到，《文物保护法》现有的某些条款原则性、灵活性过大，执行起来有一定困难，需要加以补充和修改；同时，这几年的客观情况发生了很大的变化，文物法规也应当适应这种变化，通过对文物法规的修订，把保护文物和使用文物更好地统一起来，充分发挥文物、博物馆事业在社会主义精神文明建设中的作用。我们的具体意见是，本着“科学保护、合理使用”的原则，把《文物保护法》修订、补充、扩展为《文物法》（或《文物·博物馆法》）。正如土地管理有《土地法》，森林管理有《森林法》一样，文物博物馆事业的管理也必须有适应其全面管理要求和改革开放新形势的完整法规。因此，建议国家文物局在总结经验的基础上，提出新的《文物法》草案，提交全国人大常委会通过实施。届时，中央各有关部门和各省市，也应从实际情况出发，制定实施细则，切实保证《文物法》的贯彻执行，从而把中国的文物、博物馆事业推向更高的水平。

关于我国音像工作问题的调查报告

(1991年1月)

全国政协教育文化委员会

全国政协教育文化委员会1990年就我国文艺音像出版发行的状况和问题进行了调查。全国政协教文委先后听取了广播电影电视部、文化部、新闻出版署关于我国音像工作方面情况的介绍，并组织调查组于1990年10月下旬至11月上旬赴广东、上海地区进行了调查，听取了有关省、市、县音像工作管理部门有关情况的介绍，召开了由有关方面人士参加的座谈研讨会，对音像出版、制作、销售、发行、放映等方面的20多个单位进行了调查，观看了若干部由有关部门推荐的录像片和电影片。上海市政协有关领导人、广东省政协教文委负责人分别在当地参加了调查工作。此外，全国政协教文委会同青海省政协科教文卫委员会就同一问题在青海省开展了调查，并提供了调查报告。经综合、研讨，现将我国音像业的情况和我们的意见、建议报告如下。

一、我国文艺音像出版的发展概况和音像市场存在的主要问题

(一) 发展概况

我国文艺音像出版事业近几年来发展迅速。一是音像业出版、发行单位和出版、发行的音像节目制品的品种和数量猛增。出版盒式音像节目带的单位从1979年的1家发展到目前的188家

(尚不包括94家经批准允许配合本版图书出版音像节目制品的图书出版社),其中出版文艺类音像节目的单位101家(尚不包括几十个分支机构)。盒式录音节目带年生产3千多种,发行量达1亿盒以上;录像节目带1千多种,发行量60万盒,其中绝大多数是文艺类节目。二是音像节目制品的传播方式多样,设备先进,覆盖面越来越大。全国已有数以千计的有线电视网,分布在全国各地的录音机1亿多台、录像机1千万台,并且家庭录像机正以每年100万台的速度增长。根据不完全统计,全国经批准营业的录像放映点已有5万多个,相当于我国电影放映单位的40%多。情况表明,我国音像出版事业虽起步晚,但在短短几年间已形成一个具有相当规模、影响巨大的行业,成为我国文化事业的一个重要组成部分。

面对我国音像业的崛起,我国音像工作者在缺乏经验、工作条件较差的情况下,由于各级党和政府的关怀和支持,通过努力,为社会提供了一批思想性、艺术性较好的作品,受到广大群众、港澳台同胞、海外侨胞的热情欢迎。为加强社会主义精神文明建设、弘扬我国优秀民族文化、丰富人民群众的文化生活做出了贡献。同时,也引进了一些可供国内借鉴,有助于促进国内音像事业发展的有价值的海外音像节目制品,有益于中外文化的交流。音像管理部门在建立健全有关管理法规、制度方面作了认真的探索,做了大量工作,取得了不少经验。特别是近年来,一手抓整顿,一手抓繁荣,密切配合“扫黄”斗争,多方面开展工作,成绩显著。但是,目前我国音像市场仍然存在许多问题,有的问题相当严重,必须予以高度重视,认真研究解决。

(二) 存在的主要问题

1. 目前我国音像市场大部分被西方和港台音像节目所占领。据有关部门统计,我国音像节目制品海外版的引进量迅猛增长,录音节目带引进品种从1985至1989年四年间增长了7倍,录像节目带从1988至1989年一年间就增长了5.6倍。仅1989年一年内经

音像管理部门批准进口出版的影视录像片近 500 部、录音节目带 170 种，主要来自港台和西方发达国家。1989 年底在广东珠海举办的一次全国性录像片订货会上，订出的录像节目带中，80% 以上是海外片，不足 20% 的国产片还是采用“搭配”的方式推销出去的。据统计，1989 年我国 5 万多个录像放映点，海外片的放映率占 90%，远在内地的青海省西宁市，海外片的放映率也达 60% 以上。调查组在广东所见的录像放映点的节目广告，竟没有一部国产片。据有关部门反映，上海、北京一些放映点也有类似情况。这些虽经审查通过的海外录像片有很多也是西方所称“色情与暴力片”或港台所谓的“床头加拳头片”，有很多打、杀、脱的镜头。录音带节目大都是靡靡之音的“流行歌曲”。有的出版社引进的音像节目带中，杂有内容反动的节目，如有的出版社引进出版了台湾制作的丑化斯大林领导下的苏联红军、美化国民党特务及其纠集的一帮地痞流氓的反苏反共录像片《血溅冷鹰堡》，有的出版社引进出版的录音带中，有内容极为反动的台湾歌曲《梦土》，歌词竟鼓吹反共复国。

更值得注意的是，沿海地区大量走私入境、非法翻录以及非国家出版社出版的西方、港台录像片（广东音像管理部门称其为“超范围”录像片）充斥音像市场。这些“超范围”录像片的内容更加低级庸俗，不堪入目，其中色情淫秽的节目不少。广东省有关部门反映，1989 年“扫黄”之前，广东一些地区录像放映点“超范围”放映率高达 90%， “扫黄”之后有所收敛，但后来又趋回升。据 1990 年 4、5 月份的调查，广东肇庆市录像放映点“超范围”放映率竟又达 70%。广州火车站附近的个体摊点和一些夜市上都有非法翻录的海外音像节目制品，以远远低于出版社正式出版的音像节目带的价格（有的不到五分之一）出售。在一些有线电视中，也存在“超范围”放映的问题，例如广东省郁南县有线电视昼夜播放的节目中几乎每天都有“超范围”片。

另外，在调查中了解到，卡拉 OK 演唱活动正广泛兴起，在

广东已形成了卡拉OK热。广东省经批准营业的卡拉OK歌厅有527家。这种卡拉OK歌厅在该省一些县、镇发展很快，如南海县50万人口，就有卡拉OK歌厅19个。有的县，如番禺县卡拉OK机已普及到家庭，该县家电市场250多家店铺，约80%都公开出售非法翻录的“超范围”海外卡拉OK音像节目带。另外，许多卡拉OK歌厅中都使用激光视盘（又称镭射视盘），其品种达160多种，歌曲3000多首，由于我国目前还不能大量生产这种产品，大部分都是港台与西方的流行歌曲。现在，上海、北京等大中城市也已有许多卡拉OK歌厅营业，其中大都使用激光视盘。本来，卡拉OK这种群众性自娱性文化活动可以作为丰富群众业余文化生活的有效形式，重要的是演唱内容是否健康。现在的问题是，卡拉OK演唱活动中演唱的歌曲大部分是港台和西方流行歌曲。据有关部门反映，走私入境的卡拉OK音像节目带中有内容极为反动的，如走私入境的《血染的风采》，词曲虽是大陆作者的原作，但背景画面却是“六·四”动乱与平暴的场面。对这一极其严重的政治问题，有关部门正在查处之中。

2. 国产音像节目多数质量不高，有些格调低下甚至庸俗不堪。据国家有关部门介绍，1988、1989两年，我国自编的录像片约500种，因内容宣扬恐怖、凶杀、怪诞、色情甚至有严重政治问题而被查封的达124种，如《人狼》、《港女春梦》等，电视连续剧《血祭中华》竟美化、歌颂国民党特务头子戴笠。录音节目带方面，问题也不少，被查封了一批内容庸俗不堪的作品，如：《济公戏嫦娥》、《小寡妇上坟》等等。

在业已被批准出版的音像节目制品方面，质量不高是带普遍性的问题，相当多的录像片制作粗劣、内容平庸或脱离实际生活较远，观众不爱看。

3. 传播淫秽录像的非法活动屡禁不绝。据广东、上海两省市有关部门反映，“扫黄”中广东省收缴淫秽录像带33183盒，

1989年上海有关部门查出淫秽录像片10490盒，其内容有性交、乱伦、集体淫乱及至兽交。开展“扫黄”以后，传播淫秽录像的非法活动受到沉重打击，成绩显著，深得民心。但这类非法活动尚未绝迹，1990广东省又查获淫秽色情录像放映点26家。同年上半年，上海有关部门查出的淫秽色情录像片虽比上一年同期下降了50%，但仍达2529盒之多。更值得注意的是，淫秽色情录像带的传播已转入地下，流入家庭。

综上所述，我们认为，沿海地区音像市场上西方、港台节目已经泛滥成灾，海外片的发行数量数倍以至几十倍地超过国产片的数量，大多数节目内容用不同方式宣扬了资本主义社会的人生观、价值观，以及西方社会腐朽生活方式，严重违反了社会主义精神文明建设的原则和要求。特别值得注意的是沿海城镇大量非法进口的海外音像节目已渗入农村、传入内地。在考察了广东的一些录像放映点以后，有的调查组成员认为，天天放映这些海外录像片，等于每天在进行“和平演变”。这些年来，由于种种原因，我国建国以来业已消失的卖淫、嫖娼、吸毒、赌博等丑恶现象又沉渣泛起，某些黑社会组织也出现了。一度绝迹的性病又呈蔓延之势。崇洋媚外、拜金主义思想泛滥，乃至一部分人在思想上对中国共产党的领导和社会主义制度产生动摇。上述种种现象和问题，与西方腐朽文化借助音像制品对我国的侵蚀、渗透有着密不可分的关系。这里特别要指出的是，不健康乃至庸俗下流音像节目制品的传播，对于阅历不深、缺乏辨别批判能力的青少年危害最为严重，不只是对一大批青少年产生潜移默化的影响，从而使他们道德水准和艺术趣味低下，而且有可能使他们摒弃健康文艺作品，成为低级庸俗文艺作品的俘虏。现在社会上一些青少年盲目模仿西方生活方式，追求不切实际的高消费、物质享受和各种刺激，甚至因此走上犯罪道路，值得我们深思。上海一位电影界的全国政协委员反映，她在参观访问上海少年管教所时了解到，许多青少年犯罪的原因，有些是因为家庭父母不和、离异，

许多是受不健康的海外录像片，影视片的影响所致。

二、造成问题的原因

我国音像业出现的上述问题与前几年两个文明建设中一手硬一手软、社会上资产阶级自由化思潮泛滥、思想政治工作薄弱和忽视社会主义教育与爱国主义教育有着密切的关系。但是，还有诸多方面的具体原因，它们相互关联，互为作用，较为复杂。归结起来，主要有以下几个方面。

（一）管理法规、制度不健全不完善，管理工作不力

1987年，最高人民法院、最高人民检察院公布了《关于依法严惩非法出版犯罪活动的通知》，对以牟取暴利为目的，从事非法出版物的出版、发行、销售活动，非法经营和非法赢利数额较大、情节严重的做了处罚的规定，但对“数额较大”、“情节严重”未作进一步的具体阐述。加上相关的法律、法规不配套，音像业管理方面的地方法规不健全，常常使一些问题的查处工作感到有法难依或无法可依，不能全面地、有效地惩处非法活动。同时，音像管理部门没有处罚权，常使音像业方面的某些违章行为得不到及时制止。

不少地方管理部门存在着管理不力的问题，有的地方的问题更多更严重。这些问题主要是：有些地方音像管理部门仅仅热衷于向录像放映单位收取审批费、审片费等，而对本地区音像行业存在的违章事件听之任之。有的对一些非法活动也熟视无睹，有的地方音像管理部门竟加以庇护；有的地方音像管理部门，政企不分，直接经营录像节目制品的发行、销售和放映活动，从中获利；有的音像管理部门对音像节目制品的审查把关不严或有意放宽审片标准，有的地区竟以“只要不脱光就行”作为标准。上述问题，无疑削弱了管理部门的管理能力，在某种程度上助长了本行业的不正之风。

（二）音像管理体制尚未真正理顺

为理顺我国音像管理体制，中央曾多次发文调整音像管理体制。1982年，中共中央和国务院联合发出的（中发[1982]15号）文件和国务院发出的（国发[1982]154号）文件确定由中央广播事业局（后改为广播电影电视部）归口管理。1985年中共中央办公厅发出的（中办发[1985]45号）文件下发后，形成了广播电影电视部、文化部两家共管的情况。1989年国家编委下达的（国机中编[1989]11号）文，确定由国家新闻出版署负责音像出版物的出版、发行的归口管理。但是，在调查中了解到，目前，音像业实际上是广播电影电视部、文化部、新闻出版署“三家”共管。由于它们对音像业的某些问题看法不尽一致，“三家”又各自对下属部门下达文件，文件内容互相矛盾的情况也时有发生，不利于各系统下属部门间的团结和工作上的配合。现在，省、地、县各级音像业的管理体制更是多种多样。有的地方由广播电影电视部的下属部门管，有的地方则由文化部的下属部门管，也有的是“两家”或“三家”（加上新闻出版署的下属部门）共管。有的地方实行“分而治之”，如：广东饶平等县，将全县地域一分为二，广播电影电视部和文化部的基层音像管理部门各管一半。有的县按时间划分，上述两个部的基层音像管理部门各管半年。新闻出版署因尚未设立县级和部分市级机构，政令无法下达到基层，人们称其为管理方面的“高位截瘫”。

由于管理体制没有真正理顺，影响了海外音像节目制品的正常引进。一是多头审批，缺乏协调，造成引进的海外音像节目带品种过多，音像市场上海外版品种明显超过国产版。同时，海外版的发行数量又大大超过国产版，如：1989年广东省录像带发行总数中海外版与国产版的比率为10:1，再加上录像放映点海外片的放映率大大超过国产片的放映率，形成了音像市场被海外音像节目所占有的状况。二是拥有审批权的部门之间缺乏配合，造成引进的品种不配套及其它一些问题，如我国1989年引进的海外录像片，70%是武打片。也发生了一些不该发生的情况：有的在这一

系统审查部门审查后没批准引进的录像片，转而与另一系统联系，结果该片被审查通过了，外商将此讥讽为“一国两制”。

由于管理体制没有真正理顺，“各家”各自审批建立自己系统的音像出版、复录加工和放映单位，又缺乏必要的协调和配合，造成音像出版、复录加工和放映单位发展过快过猛，且布局也不合理。全国101家文艺类音像出版社50%集中在北京。少数音像出版社自批准成立后，未出版过任何东西。音像复录加工单位已发展到200家，仅广东一省的复录加工能力就超过年全国出版总量。全国录像放映点5万多个，许多城市录像放映点已远远超过电影放映单位，如上海电影放映单位不过100多家，而录像放映点已有500多个。广东南海县总人口50万，影剧院及电影放映队只有十多个，而录像放映点竟有90个。

我国音像节目制品的生产、放映能力大量过剩。据有关部门统计，1989年我国录像片复录加工能力为当年实际出版量的18.3倍，录音带复录加工能力为当年出版总量的4.5倍，许多音像出版、复录加工和放映单位设备“吃不饱”。在国产片品种不足、质量普遍不高、发行量低的情况下，有些单位受错误经营思想的支配或影响、诱惑，纷纷出版、复录加工、销售、播放质量低劣、价格低廉的海外音像制品，以此来达到谋取利润的目的。

由于管理体制没有真正理顺，影响全国音像节目制品统一发行网络的建立，发行秩序较乱。音像节目制品的发行与它的出版、放映一样，基本上按系统部门管理，存在着系统与系统之间、部门与部门之间互不配合甚至互相限制的现象，成为音像出版单位出版的音像节目制品发行、流通难的原因之一。音像节目制品，特别是录像节目制品的发行，当前主要还是采用订货会的方式进行。订货会被一些发行大户操纵的现象步步严重，行贿受贿等不正之风蔓延。一些发行户利用出版社发行的困难，力图左右出版社的出版方向，诱惑逼迫出版社出版迎合其需要的低级趣味的音像节目制品。录音节目制品的发行，没有国营发行主

渠道，很大程度上被有实力的集体户和个体户所左右，这些发行大户大多文化层次较低，他们极力兜售的是一些品位不高、格调低下的流行歌曲录音带。

总之，由于音像管理体制从上至下没有真正理顺，必然影响我国音像事业发展的统一规划和对音像行业的宏观调控与有效管理，是我国音像市场上一些问题发生并得不到有力解决的主要原因之一。

（三）音像行业经营单位经营思想不端正

音像行业像其他行业一样，一些年来，受社会上“一切向钱看”思潮的影响，许多经营单位只注重经济效益，轻视甚至无视社会效益，经营思想偏离正确方向的现象突出，各种非法活动也很猖獗。不少音像出版单位已经不满足于靠出版、发行海外音像节目制品获取利润，他们还向非出版单位出卖版号。一家规模较大的出版社每年从深圳某一公司获得挂版费就达170万元。一些音像复录加工单位不仅买版号挂版发行音像节目制品赚钱，而且，竟以盗版复录国内出版单位出版的音像节目带、私自翻录出售内部资料带等手段谋取利润。有的甚至将设备转让给地下工厂，地下工厂则用来复制海外传入的色情、淫秽及至反动的音像制品。录像放映点一概排斥国产片的情况十分普遍，“超范围”放映的问题一直严重存在。有的放映点为招徕顾客，将穿插男女生殖器、许多裸体镜头以及性交图片的科教片《新婚性指南》作公开营业性放映。一些个体户、集体户到农村任意设点放映“超范围”录像片。一些卡拉OK歌厅，只顾赚钱，肆意迎合某些顾客的低级趣味，播唱一些低级庸俗甚至下流的歌曲。上述种种情况表明，音像行业经营单位经营思想偏离了方向，成为音像市场上产生诸多问题最直接的重要原因。

（四）对国产音像节目制品特别是录像节目带的制作缺乏有力的组织和支持

我们确有一批实力比较雄厚的骨干单位。如果加以有力的组

织和必要的支持，有关部门互相协作，调配得当，是有能力创作出更多思想性艺术性强的上乘之作的。据有关部门反映，一些有条件主要靠出版海外引进版为生的出版社，每年都有巨额利润。而有的大型骨干单位得不到海外引进版指标，国产版成本高，经营很困难，即便想多搞一些有较高水平的国产录像节目，也被经费问题所困扰。音像市场上为数不少的国产录像节目带，不是编辑力量有限、设备较差的出版单位勉强出版的粗糙之作，就是为了获得社会“赞助”临时拼凑的班子粗制滥造出来的。造成上述状况的原因比较复杂，有管理体制方面的，有经济政策方面的，有涉及部门经济利益方面的等等，需要进行综合研究，找出解决的办法。

三、几点意见和建议

音像事业是随着新技术发展而产生的一种新型的大众化文化事业，在人们的社会、文化生活中起着越来越大的作用。正视我国音像市场的问题及其产生的后果，认真研究解决，把音像业建设成为加强社会主义精神文明建设、提高全民族文化素质、活跃群众文化生活、培养一代代“四有”新人、促进中外文化交流的坚强阵地，具有重大的现实意义和深远的历史意义。现就发展我国音像事业，使之走上健康发展的道路，提出以下几点意见和建议。

（一）加强党和政府对音像工作的领导和规划

党和政府各级领导要把音像工作作为精神文明建设的一件大事进一步抓紧抓好，并将其作为思想政治工作的重要内容列入各级党委的议事日程。希望中央和有关领导部门在继续深入调查研究的基础上，切实理顺我国音像工作的领导体制，真正做到音像工作各个环节的归口管理。这是加强管理的重要前提。同时建议中央在认真听取各方面意见包括基层干部意见的基础上，总结经

验，建立、健全并逐步完善有关音像管理工作的法律、法规和管理制度。切实加强对于音像工作的全面规划和管理。加强对音像管理干部的培训和教育，树立为人民服务、为社会主义服务、对人民负责的思想，抓好对音像业职工的政治思想教育、法制观念教育和职业道德教育。建议每年由中央召开一次全国性音像工作会议，研究解决音像事业发展过程中遇到的各种问题，总结经验，表彰先进。

（二）认真抓好音像业的整顿工作

整顿工作必须自下而上、自上而下结合起来进行。整顿工作最重要的是思想整顿，对于杜绝音像节目的走私活动、严格审查制度和净化音像市场，应提高到反“和平演变”的高度来认识。要教育广大群众自觉抵制不健康的音像节目。与此同时，要着重抓好管理干部队伍的整顿，对于渎职行为、接受贿赂、玩忽职守造成国家重大损失的要追究法律责任。通过整顿，建立起一支政治素质强、有管理能力的干部队伍。认真清查、纠正行业不正之风，严格查处音像业的各种非法活动。严惩“制黄”、“贩黄”、“播黄”活动。严格禁止个人、集体、单位未经批准从事音像业的出版、复录加工、销售和播映等经营活动。严禁集体、个体户任意到农村设点放映录像。撤销那些经营思想错误、经营手段恶劣或从事非法活动造成严重社会后果，近一年来又不思悔改的音像经营单位。在认真抓好音像业整顿工作的同时，把握好“整顿”和“繁荣”的关系，切实贯彻“百花齐放、百家争鸣”的方针，防止“一放就乱，一管就死”的现象发生。

（三）研究提出控制录像放映点的办法

据了解，许多发达国家，录像片仅供家庭放映，不得公开营业。我国现在已有十多万部电影放映单位，因受到录像的冲击，有不少农村电影放映单位因亏损被迫停止活动，有的则兼放录像片盈利，再加上五万多个录像放映点，录像片的放映实际上已泛滥成灾。我国目前一方面尚不能供应大量质量较好的录像片，另

一方面还有三亿多文盲、半文盲，国家文化总体素质不高。在这种情况下，如长期受海外录像片的熏染，后果极为严重。希望中央有关领导部门进行深入调查研究，提出加以控制的办法，切实纠正滥设录像放映点的不良风气。

（四）大力抓好繁荣音像创作的工作

抓好音像文艺创作，这是保证我国音像事业健康发展的首要任务，也是音像业整顿工作的另一个重要方面。要在大力动员、组织作家参加音像创作的同时，制定好近、远期创作规划。鼓励音像创作队伍努力创作思想艺术质量较高又为广大群众所喜闻乐见、更好地反映现实与生活的作品。要积极培养一支思想文化素质较高、精通业务的创作队伍。

适当增加对音像事业的投入，调整和制定有关经济政策，鼓励繁荣我国音像作品的创作活动。对于编辑力量比较雄厚、设备比较完备的一批骨干音像出版单位，要给予必要的扶持。

（五）有组织有计划地做好海外音像节目带的引进工作

有计划地引进一些思想艺术质量较高、通过借鉴有助于发展我们自己音像事业的海外音像节目，是我国对外开放、促进中外文化交流的一个方面。

做好引进工作，重要的是要做到有计划、有组织。鉴于目前音像节目深入家庭，直接影响青少年一代和许多不良音像节目所造成的严重危害，在我国目前还不能大量制作较好的音像作品供应市场的情况下，对海外音像节目的引进，不仅在数量上应作适当控制，特别要在质量方面严格把关。前些年我们引进的海外音像节目，几乎都是二、三流甚至档次更低的作品，而且数量太多，这个教训是深刻的，必须记取。必须有全国性统一的引进计划，严格审查标准，并改变多头审批的状况。建议中央建立一个有各方面人士包括有关专家、音像工作管理干部和其他各种专门人才组成的引进审批机构，统一负责文艺类海外版音像节目的引

进审批工作。禁止一般省市任意进口海外音像节目，禁止涉外经贸公司购进海外音像节目制品，并采取有效措施严厉打击走私进口音像出版物的活动。

关于福建、陕西、云南农村文化教育情况的调查报告

(1991年12月)

全国政协教育文化委员会

今年，全国政协教育文化委员会以农村文化教育情况和问题为重点作了长时间的调查。先后听取了文化部、广播电影电视部、国家民委、农村读物出版社有关情况的介绍，又组织三个小组分赴福建、陕西、云南，听取省、市、县、乡（镇）文化、教育主管部专负责人的介绍，召开了包括基层文化、教育机构工作人员参加的许多座谈会，并实地考察了一些农村文化、教育单位和场所，形成了三个专题调查报告，经认真研讨，现将三省农村文化教育情况和我们的意见、建议综合报告如下。

一、发展概况和存在的主要问题

（一）发展概况

近些年来，福建、陕西、云南三省由于各级党委和政府的重视，农村教育文化事业有了较大发展。福建经过一年多的试点，今年八月由省政府正式批转了省文化部门制定的繁荣发展社会文化的总体规划——“芳草计划”，要求建立一个与经济发展相适应的民族化、大众化、现代化、开放型的社会文化新体系，并提出了农村文化发展要着眼于提高农民思想道德和科学文化两方面的素质、促进农村经济发展和社会主义精神文明建设的总要求。还提

出了包括扶持老、少、边、穷、岛地区文化事业在内的六项具体措施。云南省委省政府于1989年底召开了农村教育工作会议，省人大于1990年7月颁布了《关于加强农村文化工作的决议》，根据本省特点，在认真总结以往经验的基础上，就发展农村文化教育，作出了总体规划和部署。陕西省是全国特困县、贫困县比例较高的省份之一，但大部分地区和领导认真贯彻省委和省政府的有关决定，十分重视和支持农村文化、教育事业，使之有了很大的发展。

这些年来农村文化事业发展的一个重要标志是乡镇文化站的建立。至1990年底，福建省已建乡镇文化站1003个，陕西省建有2661个，云南省已建立1514个（占该省乡镇总数的96%）。“以文养文”的政策，也部分缓解了乡镇文化站经费不足的困难。云南省12.35%的乡镇文化站和陕西省一些乡镇文化站融文、科、教、卫、体“五位一体”，成为基层农村文化活动的中心。文化站具有多功能作用，顺应了农民求知求富的要求，深受农民群众的欢迎。

农村文化事业发展的另一个突出方面是农村无线广播和电视的快速发展。这以地处内陆的陕西和云南更为明显。云南省中波人口覆盖率从1983年的30%提高到1990年的68%，同期电视人口覆盖率从30%提高到65%。陕西省无线广播和电视人口覆盖率分别达到66.2%和74.5%。

三省农村中小学教育普及率提高，农村职业教育、成人教育事业也得到迅速发展。福建省农村学龄儿童入学率为98.97%，小学毕业后升入初中的达48.25%，全省参加乡镇文化技术学校培训班学习的农民，仅1990年一年就达106.4万人次，其中参加长达100课时学习的农民达10万人次，听取各种专业技术讲座的农民达115.8万人次。陕西1990年农村学龄儿童入学率为97.58%，流失率在3%以下，小学毕业后升入初中的达51.93%。全省县、乡（镇）、村三级农民文化技术学校共培训农民已达900多万人次，

约有10.7万名农民正在接受不同层次的学历教育。云南1990年农村学龄儿童入学率为94.6%，巩固率为94.3%，分别比1985年提高了1.5%和1.2%，小学毕业后升入初中的为60.5%。“七五”期间，在农职中学、农村文化技术学校及各类培训机构接受培训的农民达1007万人次。

此外，陕西、云南还在一些农村地区对中小学毕业生实行“六加一”或“三加一”职业技术培训（即小学6年或初高中3年毕业后再进行一定时间的职业技术培训）。这种探索是有成效的，方向是可取的。

这些年来，三省农村文化工作者特别是工作在第一线的同志，不畏艰辛，克服各种困难，为发展农村文化教育事业做出了自己的贡献。农村文化教育部门在改革开放的新形势下，就农村文化教育工作的特点，作了许多有益的探索，并在制定相应的法规、制度方面，取得了不少经验。

（二）存在的主要问题

（1）许多农村文化事业单位基础设施差，开展工作困难，有的已难以为继

县文化馆，除少数民族地区和贫困地区存在经费缺乏、无钱购书等困难外，一般来说，还能开展活动，在不同程度上发挥了它的职能和作用。但是，乡镇文化站，家当仅为“一间房、一张桌、一张床、一千元钱”的情况比较普遍。1000元去掉人头费，可供开展活动的经费寥寥无几。更有许多文化站，或有牌无址，或有人无钱，或无址无经费。还有的文化站，一人一房，门前挂着多种牌子，形同虚设。上述各种状况使大部分乡镇文化站起不到对农村文化活动的组织、指导、示范和协调作用，无法发挥文化娱乐、宣传教育、科技普及、技能培训的职能。

农村有线广播，在宣传各级地方如何贯彻党和国家的方针政策、推广致富经验、传授农技知识、表彰先进典型以及实行家庭联产承包责任制后把分散生产的农户连接成为一个思想行动统一

的整体方面，它具有其他文化宣传工具难以替代的作用。中央早就明确了农村有线广播应坚持恢复、巩固、提高的方针，一些地区也为此作出了努力。但是，由于投入不足，加上天灾造成的倒杆、断线以及盗窃广播电线等人为的破坏，农村有线广播滑坡的局面尚未扭转。调查组在福建和云南都听到了这方面的情况介绍，损失常以数十万元、数百万元计，均因集体经济力量弱，无力修复。

农村电影放映队经营困难。农村集体经济特别是村级集体经济力量薄弱，电影放映队收费困难，在贫困地区和山区更是如此。陕西延安地区有的事业心强的电影放映员自己先垫款租片，却因为收费难而欠债3000元。为鼓励电影放映队到山区和贫困地区（其中不少是少数民族地区）放映，福建省实行减免片租的办法，云南省采取每场补贴15元的措施，但放映队考虑经济效益问题仍不愿去。福建已有26%的放映队停止放映，陕西延安地区11个县有1/3电影放映单位已停止活动。

农村读物销售渠道不畅。因销售额低，盈利偏少，许多农村供销合作社不愿像以往一样，从县新华书店承接图书销售业务。云南三年来图书销售点减少87个。因书价高，经费不足，陕西商洛地区有些县级图书馆五、六年来没购进一本新书，云南西双版纳州州立图书馆去年一年仅购进二本新书。农村图书销售工作呈萎缩的趋势。

不少以面向农村为主的县级专业文艺团体举步维艰。赴陕调查组考察了已有21年历史的商洛地区丹凤县县剧团，剧团日子难过。演出用的戏装不齐，且多破旧，演员没有练功衣，灯光、乐器、道具等业已老化。一个大厅（约180平方米）的一半兼做练功房、排演场、会议室，大厅的另一半间隔成许多房间作为演员的宿舍。宿舍既是住室，又是厨房，因地势低洼，室内阴暗、潮湿，顶棚年久失修，可见天日。有的一家三代，挤居一室，屋内炊烟弥漫，厅内小孩哭声不绝于耳，此情此景令人心酸。剧团由县

财政包人头费，其余费用均须自行设法解决。每年演出任务180场，但平均每场演出赔钱500元，为增加收入，只好排演一些水平不高的歌舞，迎合一些观众低级的欣赏趣味。这样的剧团绝非仅此一例，即使陕西经济状况较好的渭南地区，12个县剧团也有50%日子同样难过。

(2) 县、乡（镇）周边地区文化生活新增品种门类很多，离城镇较远的大多数农村地区文化生活贫乏

在调查过程中看到，三省县、乡（镇）周边农村，文化生活比较丰富。除过去的戏曲、歌舞、木偶等传统文化活动项目外，近些年来，录像、通俗歌曲、台球、交谊舞厅、卡拉OK厅直至音乐茶座这些新颖的文化活动项目也颇时兴。福建更是如此，县、乡（镇）周边地区，不仅文化活动项目齐全，而且，彩色电视机、有线电视、录像机、卡拉OK机已相当普及，不少家庭还有自己的文化娱乐室。

但是，离开县、乡（镇）远的广大农村地区特别是老、少、边、穷地区，受经济和自然条件的种种制约，文化生活仍很贫乏。

福建全省五分之一的乡镇文化站有名无实，广播电视平均人口覆盖率、小喇叭入户率均低于全国水平。该省一度消失的农村电影放映空白点又有回复。县剧团出于经济效益的考虑，一般只在县、乡（镇）演出。农民看电影、看戏难的问题仍很突出，山区、老区、民族地区农民听不到广播、看不到电影、电视、戏剧是带普遍性的现象，他们的文化生活用品仍然是老三件——书刊、乒乓球、扑克牌。少数贫困地区的农民还未摆脱日出而作、日落而息的文化赤贫状态。

陕西省能正常开展活动的乡镇文化站比例太低，如延安地区能开展一些活动的乡镇文化站只占其总数的1/3，有1/3的农民全年看不上一次电影，陕南商洛地区（山区）更低，只占1/5。全省广播平均人口覆盖率比全国平均低3.6个百分点，电视平均

人口覆盖率比全国平均低4.9个百分点，一些地区农民文化生活极端贫乏，其中商洛地区尤为严重，农民看不上电影，见不到图书、买不起电视，他们反映说，晚上睡觉成了唯一的乐趣。

云南目前尚有50%以上的行政村听不到或听不清广播，看不到或看不清电视，一些文化生活贫乏地区的群众中流传着这样的顺口溜：“一无电，二无线，中央的声音听不见；铃铛响，马帮来，过时的报纸不值钱。”许多少数民族聚居区文化生活十分贫乏。与越南、老挝、缅甸接壤的思茅地区，全区十个县中九个县是少数民族自治县，大多数农民文化生活贫乏，如哈尼族自治县——墨江县，有70%的农民听不到广播，看不到报纸，90%的农民看不到电视，情况十分突出。还有一些少数民族仅限于过年过节按民俗民风开展一些活动，除此之外，没有别的文化生活。

(3) 封建迷信活动在一些农村盛行；不健康的、腐朽的文化侵蚀农村文化阵地

据有关部分反映，现在，修坟、盖庙、做佛事在许多农村已成司空见惯。福建有些地区，由华侨投资大肆兴建祠庙，据有的地方统计，900个自然村建有大小祠庙1000多座。调查组在途经的沿海地区看到，修葺一新的小庙，路旁、村头随处可见。一些较大的寺庙里，烧香拜佛、抽签问卜的人络绎不绝，男女老少皆有。

不健康的、腐朽的文化侵蚀农村文化阵地的情况也相当严重。个体书摊出售低级庸俗甚至带有色情、淫秽内容的读物以及看相、算命、占卜等迷信书刊的情况，整顿之后有所收敛，但依然存在。黄色的东西并未绝迹，不少地区反映，“扫黄”结束之后仅仅二十多天，黄色的东西又纷纷出笼。录像放映方面，不仅放映点设置偏多，缺乏规划，而且放映的录像片大多是从西方和港台引进的，格调不高，内容平庸，许多还夹杂有凶杀、色情镜头。赴陕调查组看到，一座电影院周围往往有几家录像放映点，电影院往往是放一部国产片同时兼放数部录像片。歌厅、舞厅演奏的

曲目大多数也是西方、港台的，国产的只占10%。改变音像市场大部分被西方、港台节目制品占领的状况还要继续花大力气。

目前录像和书刊市场的状况只能造成许多人艺术欣赏趣味的低下，青少年更易受到不良影响。农村中小學生厌弃家乡，追逐不切实际的物质享受以及吸烟、早恋、辍学、打架斗殴等种种现象与受港台、西方影视片的影响有关。更有一些录像节目带和书刊严重污染社会环境，毒害人们的心灵，诱发人们特别是缺乏“免疫力”的青少年犯罪。吸毒、卖淫、嫖娼等早已绝迹的丑恶现象，又死灰复燃。青少年犯罪明显增加，据陕西省少年管教所反映，1981年未成年犯罪人数137名，以后大幅度上升，至1986年，未成年犯罪人数为556名，且居高不下。据该管教所今年统计，现未成年犯罪人员中由物欲诱发犯盗窃、抢劫罪的约各占32.6%左右，性犯罪占20.9%，包括伤害罪在内的其它犯罪占13.8%。陕西、云南一些性犯罪青少年在交待犯罪动因时都谈到，有的是看了《性报复》、《少女之心》等坏书或看了《人与兽》等黄色录像从而走向犯罪道路的。有的则是看了出版社出版的《右江文艺》、《左江文艺》等刊物中的色情描写和受了社会公演的影视节目中床上戏镜头的诱发，去“模仿”，从而误入歧途的。群众对此气愤地说：“一些人只要金钱，不要江山；只要金钱，不要后代。”

(4) 违法宗教活动在一些农村猖獗

调查组了解到，一些宗教团体置中央关于“绝不允许宗教干预国家行政、干预司法、干预学校教育和社会公共教育，绝不允许强迫十八岁以下儿童入教、出家 and 到寺庙念经”的规定于不顾，进行违法宗教活动。陕西高陵县通远镇的天主教会在中小學生和学龄前儿童中传教，并在学校暑假期间为他们开办宗教学习班，灌输天主教思想和有关教规、教义，还给这些学生布置宗教“作业”。这个镇的中心小学天主教的小教民占该校学生总数的70%。云南一些少数民族地区，盲目信教的人与日俱增。违法宗

教活动形形色色，有的宗教团体把不交公粮、不在国办学校上学、不搞计划生育等作为教徒“重新给予登记”的条件；有的宗教团体私办学校，讲授按“圣经”编写的教材；有的教会宣称世界末日到来，致使教徒纷纷制做棺木，一家数口人做许多棺木；有的宗教团体公开宣称“不受中国宪法的制约”。这些违法宗教活动干预国家行政和司法，给社会安定和秩序以及学校教育等造成了极坏影响，而且是一种潜在的威胁。

(5) 农村中小学办学条件很差，中小學生流失严重，文盲半文盲比例高

据云南省有关部门介绍，全省多数农村小学还没有高小班，而且部分农村小学是“一校一师”(一个学校，一个教师，几个不同年级的学生)，全省280多个乡没有初中。调查组亲眼看到，一些小学的教室无门无窗，墨江县碧溪乡的一些教师至今仍在危房中办公、居住。中小學生流失的情况也较严重，西双版纳州近5年内已有45%小學生流失。在陕西商洛山区，调查组考察了丹凤县庾岭中学，这所有35年校史的完中，没有图书室、资料室，更无教学，实验仪器设备。全校教室、宿舍均只有窗框，没玻璃。三百四、五十位师生的中学，竟有一级危房21间，二级危房18间。全校师生饮用的水是被畜粪和上游医院排水污染的河水。校方虽然打了水井，却因为掏不起2000元钱的水管安装费，饮水污染问题一直未被解决(后接丹凤县政协来函，当地接受我调查组意见，已于1991年底解决了该校师生饮水污染的问题)。该校初中生流失率达60%，高中为50%。

学生的流失是造成文盲半文盲的重要原因之一。据有关部门统计，我国15岁以上的文盲半文盲的比例为15.88%，人数达一亿八千多万人，其中农村占绝大多数。调查过程中了解到，陕西省文盲半文盲比例为17.62%，比全国平均水平高出近2个百分点。24个少数民族聚居的云南省，文盲和半文盲的比例为25.44%，比全国平均水平高出近十个百分点。

中小学生的流失，导致的另一个结果是农村群众整体文化素质不高。云南省教育部门在谈到农民文化素质低的情况时介绍，该省农村每万人口中，具有初中文化程度的人数比全国平均数少52.5人。福建省教育部门在反映普及九年制义务教育的困难和问题时谈到，全省包括城乡每万人口中，拥有初中文化程度的人比全国平均数低647.7人。这种情况，颇值得有关部门予以重视和研究。

文化素质低又缺乏健康文化的熏陶，必然造成精神上的空白，加上传统陋习的影响，目前农村中铺张浪费、大办婚丧嫁娶、请客送礼、大吃大喝、封建迷信等不良风气盛行。文盲和法盲、科盲常常有密切的关联，加之法制教育不够深入，目前一些农村中乱砍乱伐山林、偷窃有线广播电线和其他公共财物等违法乱纪行为屡禁不止。

二、存在问题的主要原因

我国农村文化和教育方面存在着诸多问题，其中许多问题是历史上长期积累的结果。我国农村幅员辽阔、地形复杂、各地自然条件差异很大等客观情况也是造成目前农村文化教育方面存在问题的诸多因素之一。但是，更重要的是与这些年来我们的工作特别是十三届四中全会之前一手硬一手软的失误有着密不可分的联系，主要有以下几点。

(1) 认识原因

党的十三届四中全会之前，两个文明建设中一手硬一手软的失误，这二年来已下大力气加以扭转，但它造成的影响还存在，依然是加强社会主义精神文明建设的思想障碍。在调查中了解到，将农民文化活动场所改成乡镇企业的用房以及侵占、转卖农村学校用房的事情还时有发生。云南部分地区没有把农村文化工作纳入当地社会发展规划。一些农村基层党组织，自实行家庭联产承包责任制以后，关心的仅是自己的生产、致富，群众的生

活，特别是文化生活根本不予关心。

农村文化阵地，社会主义文化不去占领，封建的、资产阶级腐朽的文化必然去占领。由于一段时间内对此缺乏充分的认识，许多地区农村书刊市场和音像市场上不健康的、色情淫秽的东西泛滥的现象得不到有力的制止。对文化经营户偷税漏税、无证经营、倒卖书号、刊号、版号等违法行为制止不力，惩处不严，甚至熟视无睹。据有关部门反映，农村县一级根据当地实际情况制订农村文化市场管理办法的尚属少数，加上管理体制尚未理顺，政出多门、互相矛盾甚至互相掣肘的情况时有发生，这往往给不法经营者造成可乘之机。凡此种种都是一手硬一手软的影响依然存在的表现。

(2) 投入不足

福建省有关部门反映，全省每年给文化事业的拨款，除人头费以外，其余文化事业款项十年来未予增加。在调查中了解到，陕西省文化事业费拨款沿用以前的基数已持续多年，去年全省文化事业费占省财政支出的比例为0.83%，加上物价上涨的因素，文化事业支出实际呈下降的趋势。云南省也一样，少数民族人口占了当地人口总数74.69%的西双版纳州用于文化方面的经费占州财政支出的比例，1985年还达1.084%，以后逐年下降，到1989年仅为0.74%。同期云南另一个少数民族聚居的思茅地区更低，下降至0.64%。

教育经费投入也不足。以陕西省为例，近三年来，教育经费增长比例越来越小，1988年该省普教经费支出增长25.76%，1989年则只增长15.52%，1990年仅增长9.81%。由于物价上涨，加上人头费的增加，用于教育公用事业支出部分明显下降，占整个教育事业费的比例越来越小，如丹凤县教育经费中公用事业费所占的比例逐年下降，1988年还占10%，1989年只占9%，至1990年仅占3.6%。

总之，经费投入不足，成为制约文化教育事业发展和许多农

村地区文化生活贫乏的一个主要原因。

我国的扶贫工作，对老、少、边、穷地区经济发展起了作用，收到一定实效。但是，文化扶贫缺乏保障，下拨的扶贫专款、边疆地区补助费等款项，有的不包含发展文化的比例，即便有也是数量很小，并且多被挤占。由此得出，在经济扶贫的同时，应充分注意到文化扶贫和教育扶贫，不如此，就无法改变经济贫困地区文化和教育事业难以为继的状况。

(3) 队伍不稳

农村文化工作人员，工作条件差，待遇低，编制和转干问题得不到解决等是造成队伍不稳的原因，也是带普遍性的问题。

云南乡镇文化站约有50%的工作人员尚未解决转干问题，思想不稳定。陕西乡镇文化站工作人员将近三分之二是临时工、合同工，每月只能领到政府文化部门发给的40多元津贴，有的贫困地区每月只发给15元津贴。在福建省武夷市、莆田市等地了解到，那里农村文化站工作人员50%是临时工，泉州地区临时工达到75%，他们的月收入才40—60元。农村文化站的工作人员，特别是临时工、合同工，收入低，不足维持全家人的生活，有病无钱治，老来无保障，倘有老人需赡养，更感生活窘迫。据有关部门介绍，1984年国务院曾专项解决20000名文化站干部的定编问题，但自那以后，转干后连同干部指标一起转到别的部门工作的文化站干部很多。在福建省调查过程中了解到，一些地区转干后改行的竟达60%，补充进来的又是临时工。

农村乡镇广播站和集体办电影放映队的工作人员，农转非的问题仍未得到切实解决。关于乡镇广播电视站工作人员的编制，虽然劳动人事部和广播电影电视部联合颁发了《乡镇广播电视站人员编制标准（试行）》的文件，同意按各省不同情况解决这一问题，但因无财政部联文，各省执行不一。陕西省在在岗的以及亦工亦农人员中择优招聘了700名合同制干部。福建省乡镇广播站人员的转正问题则未能解决。云南省集体办电影放映队工作人员

至今仍为临时工。凡属临时工，工资晋级没有份，劳保无着落，吃的自背粮，情绪不稳定。因而弃文改行、弃影归农的不少。

农村中小学教师队伍不稳的问题也很突出，福建省武夷市有关部门反映，该市偏远山区教师工作、生活条件很差，感到很难稳定教师队伍。福建全省目前因中小学教师来源少和教师流失等等原因，共缺编32510人（其中中学缺3395人，小学缺29115人），其中多数是农村中小学。调查组在陕西省了解到，延安地区农村中小学1982年至1989年七年间流失教师2161人，平均每年300多人。陕南山区的丹凤县，每年要求改行和外调的教师就达200人之多，致使该县民办教师人数占教师总数的60%，比陕西省的平均比例数高出一倍（福建厦门地区同安县民办教师人数仅占教师总数的9%）。民办教师的月工资68元，为公办教师工资的1/3，积极性难以得到发挥（见附件——陕西丹凤县10位小学民办教师致赴陕调查组的信）。提高教学质量、减少学生流失率，在这类地区变得愈来愈困难。

总之，农村基层文化工作队伍和中小学教师队伍不稳，是农村文化生活贫乏和农民总体文化素质难以提高的重要原因之一。

（4）农村题材的文艺作品匮乏问题尚未解决

据有关部门调查，农民爱看的文艺作品是具有民族传统、富有民族风格、表现民族文化心理的作品。他们要求描写他们身边的人和事，反映改革浪潮对农民内心的撞击以及他们在大变革中所发挥的作用。文化艺术界自改革开放以来，在这方面作出了成绩，出现了一批好作品。但数量太少，反映农村生活题材的作品匮乏，不能满足广大农民群众的需求。

党的十三届四中全会以来，许多文化艺术部门已注意创作、生产、发表和播放反映农村生活的作品。但还不够、不快、不及时。反映农村现实生活适宜在农村演出的作品，由于缺乏发表园地而有所削弱的状况没有改变。1990年全国生产的100多部故事影片，农村题材的影片仅五、六部。同年，农村题材电视剧仅占

总数的7%，1991年上升到11%左右，差距仍然很大。中央电视台的节目，地方电视台是要保证转播的，这就带来了不少问题，诸如电视连续剧《豪门恩怨》尽管揭示美国豪华家庭的重重矛盾，但所表现的生活方式却在城乡青少年中产生不良影响。至目前为止，影视、广播、书刊、戏曲从内容到形式，注意力还是过多地偏重于城市，农民对此有意见。一位农民写信给有关部门抱怨说，想在屏幕上看到自个真实的影子咋这么难。他在信中希望作家像当年的赵树理一样，不嫌弃农民，在他们的炕头上蹲上半年半载。信中说，真能这样一定能编出让农民爱看的好作品来。

繁荣文艺创作，繁荣农村题材的文艺创作，用健康的为农民群众喜闻乐见的作品占领农村文化阵地，才能抵制不健康的、腐朽的文化侵袭，促进农村的社会主义精神文明建设。

(5) 学校重“智”轻“德”，片面追求升学率

教育与经济发展相脱节是农村中小学生流失的重要原因。前些年重“智”轻“德”，片面追求升学率的问题在农村学校教育中同样存在。忽视对学生共产主义理想教育、爱国主义教育、革命传统教育和国情教育。对学生的课外文化娱乐活动缺乏组织和引导。学生的思想政治素质下降，对不健康的文化缺乏辨别能力和批判力。

教育不能很好与生产劳动相综合。教学内容、不适应当地经济发展的实际需要。多数农村中小学把注意力仍集中在追求升学率上，培养出来的学生都属“文化型”人才，缺乏为发展当地农村经济服务的实际技能。中学特别是农村中学的毕业生，升入大学的总是极少数，大多数还要回到农村，因所学非所用，难以发挥作用，因此容易产生失落感和脱离农村的思想。社会上有关人士将这种教育称为“离农教育”。这种教育也是造成不少学生辍学的原因之一。经济发达地区农村中小学生“读书无用论”抬头，“不想上学、想赚钱，求实惠”，增加了新的文盲半文盲，影响了农民文化素质的提高，也制约了农村文化生活的健康发展。

三、我们的意见、建议

(一) 统一认识，把党的十三届八中全会精神落到实处

前不久召开的十三届八中全会科学地肯定了农业在推进国民经济发展和维护社会稳定中的重要地位。指出富农、兴农要依靠科技和农民素质的提高。会议所作的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》把坚持两个文明建设一起抓作为建设有中国特色社会主义新农村的一项基本原则。这就要求各级党委和政府把加强农村工作包括农村文化教育工作作为全党的战略任务予以高度重视。要把文化事业纳入地方的经济和社会发展规划之中，列入各级党政干部的任期目标之内，作为考核干部政绩的重要内容。已建立的有关法规和制度要完善，尚未建立的法规和制度应尽早建立，切实改变目前文化工作中无法可依、有法不依的状况。同时，把农村文化、教育事业的设施和工作人员的权利置于法规的保护之下。国家对文化事业的投入占国家财政支出的比例应有明确的立法，确保文化事业费的实际投入逐年有所增加，改变文化事业费的投入常常为地区财政状况和地方领导重视程度所左右的状况，克服随意性。

当前，国际斗争的形势十分复杂，国内外敌对势力把和平演变的主要矛头对准中国。在调查中了解到，今年七月，台湾当局对我进行所谓“心战”的空投宣传品在陕西的三乡、一镇、八村大量出现，意在颠覆我们社会主义制度。云南省有关部门反映，竟有少数边境地区的居民因国内广播、电视功效差，听不清，看不见，听了美国之音等国外广播又不能分析、辨别，一度发生民心动摇的现象。在福建沿海地区也存在受台湾广播、电视影响问题。这些情况应使我们进一步认清目前农村文化生活中存在问题的严重性以及它必然产生的严重后果，充分认识到腐蚀与反腐蚀、渗透与反渗透、颠覆与反颠覆斗争的严重性以及用社会主义

文化占领农村阵地的极端重要性。调查中有的农村教师反映，学校教育受污染了的文化市场的冲击很大，学生在校六天的教育成果，抵不过星期天一天的冲击波，教师将此归纳为“六加一等于零”。这说明教育和文化的密切关系，没有一个净化的社会环境，教育难以培养一代代有理想、有道德、有文化、有纪律的新型农民，而文化作为一个综合工程没有全社会的共同配合和各方面的支持，这个工程是建设不好的。

目前，尚需解决的是整个文化工作领导管理体制不顺的问题。要加强领导，而不能各自为政，步调不一，甚至相互制约、相互冲击。对各项文化事业要加强科学的综合规划和宏观调控，形成一个各种文化机构、部门互相衔接、互相配合、互相补充的文化工作服务网络。

（二）对农村文化教育事业的投入要增加

文化和教育的投入，对农村要有所侧重。特别要重视对老、少、边、穷地区文化、教育发展的扶持和投入。我国少数民族人口将近一亿，他们聚居地域占国土总面积的64.5%，全国陆地边疆大多数是民族地区。加强民族地区的文化、教育事业建设，对于开发边疆、反渗透、反颠覆、维护民族团结和社会稳定都具有特殊重要的意义。对此，中央应予以重视并采取必要的措施。

（三）采取切实措施，改善农村基层文化教育工作者的工作条件和生活待遇，稳定队伍

如前所述，农村基层文化工作人员和中小学教师因工作条件生活条件差、经费缺乏、编制不落实等原因，队伍不稳是带普遍性的问题。这不仅严重制约农村文化、教育的发展，常此以往，用社会主义文化占领农村阵地只能是一句空话。建议在整个文化经费和教育经费中对农村基层文化工作者和教师队伍的编制、经费、设施、待遇方面制定适当的优惠政策，以便稳定队伍。对农村基层文化工作人员和中小学教师，特别是文化部门的合同工、临时工和教育部门的民办教师，要采取逐步缩小城乡差距的措

施，尽快改善他们的工作条件和生活待遇。对长期坚持在农村从事文化、教育工作的同志，要给予鼓励和奖赏。

（四）繁荣农村题材文艺创作，继续做好治理整顿工作

当前农村音像市场和书刊市场存在问题很多，我们建议对音像节目制品和书刊市场定期进行全面的检查、清理，并切实加强日常的管理工作。同时，对出版、发行渠道要严格把关。录像放映点和个体书摊的设置，要认真规划，严格管理。在国产片源不足的情况下，农村包括县、乡（镇）要严格控制录像放映点的设置，禁止个人经营录像放映活动。要切实把好引进影片、音像节目带的数量尤其是质量关。

动员并采取措施鼓励文艺工作者深入农村，在实际生活中丰富自身的创作源泉，创作更多的为农民群众所喜爱的健康的催人向上的既有民族特色又有时代精神的文艺作品。开辟更多必要的农村题材文艺作品的发表园地，发现、培养、锻炼一大批从事农村文艺创作的新人，不断壮大队伍，并在反渗透、反腐蚀的斗争中形成一支政治思想强、艺术水平高的创作队伍。

用社会主义文化占领农村阵地，以马克思主义文艺思想作指导，弘扬我国优秀民族文化，包括注意保护和提倡有益于农民群众身心健康为他们喜闻乐见的丰富多彩的文艺形式和内容，满足他们的文化生活需求，这是一项既艰巨、长远又十分紧迫、繁重的任务。一切与农村文化工作相关的同志，特别是各级党政领导干部，要提高和统一认识，增强历史的责任感和紧迫感。

整治药品产供销中的混乱现象刻不容缓

——关于中西药品产供销中问题的 调查报告

(1989年3月)

全国政协医卫体委员会

关于中西药品生产、供应、销售中存在的问题，先后已有老“三老”(胡子昂、胡厥文、季方)及新“三老”(孙起孟、卢嘉锡、荣毅仁)的建议书见诸报端，且社会各方面反映均很强烈，认为如不抓紧解决，将酿成更为严重的局面。全国政协医卫体委员会就此问题成立了专题小组，进行了广泛的调查，并于1988年12月，连续5次分别邀请生产、销售、使用和管理中西药品的各方人员进行座谈。参加座谈会的有中国药材公司、中国医药工业公司、北京市的医药和药材公司、中国药品生物制品检定所、卫生部药政局、北京医科大学、北京协和医院等单位的代表。

会后，医卫体委员会下设的专题小组以及主任、副主任又做了专门研究讨论。现综合报告如下：

一、药品生产的虚假繁荣隐藏着严重危机

近些年，药品产值、利润大翻番，出口创汇也颇可观。单从经济效益看，成绩不小。如1978年总产值为59.8亿元，1988年上升到约260亿元；销售额从70亿上升到约230亿，出口创汇由2.8亿上升到7亿元。近一二年内，各地中药材加工厂大批涌现，1987年底中成药厂已达600多家，至1988年上升为约1000家。但是，与

会同志认为,在上述虚假繁荣景象后边,隐藏着严重的混乱现象。

(一) 缺药严重, 医生勉为无米之炊

近年来药品生产很不正常, 象协和医院这样的名牌大医院, 也是缺药单越来越厚。据1988年12月统计, 该院药房缺药一百多种, 医生只好以“无米之炊”, 对付病人。由于药源紧张, 药厂搞搭配, 甚至大型国营厂也搞。搭来的药只好请医生乱开方, 搭给病人。但真正有疗效的传统常用药, 却严重短缺。象黄连素这样的常用药经常脱销, 钙片、胰岛素很缺, 阿斯匹林面临断档。协和医院尚且如此, 一般中小医院缺药情况可想而知。以抗癌药来说, 60年代我国曾引以为荣的几十种国产抗癌药, 现已基本不生产, 各种抗菌素也经常供不应求, 往往有十几处, 甚至几十处同时向卫生部告急。中药材的缺药情况同样严重。北京也不例外, 往往一个中药方, 病人得跑几家、十几家药店才能配齐, 有时跑遍北京城也难抓齐。医生只好就药开方。

由于药品生产供应系统不健全, 国家医药管理局计划只保证30个品种的药品。事实上, 防病治病所需用药又何止30种? 如不彻底解决目前存在的有关问题, 这30个品种的药品能否保证, 也难以预料。

(二) 药品质量下降, 伪劣药品充斥市场。

实行《药品管理法》后, 虽然依法处理了11000起伪劣药品案件, 但药品质量问题并未解决, 反有愈演愈烈之势。其中以中药材问题更甚。河北安国县是全国著名的传统中药材集散地, 有优良的药德传统。过去那里抓到卖假药的, 就要被群众揪去游街三天。因此有“药到安国没有假”之说。而现在的安国, 不但假药充斥, 而且有经营假药的专业队伍, 且有分工, 分别负责做假、运输、销售。特别是一些个体药贩为谋取暴利, 更加不择手段。四川石棉县农民詹至川, 用大黄粉、花椒子、鹿血、水、酒等作原料, 加入少许麝香制成假麝香出售, 他还用鸡蛋黄、牛苦胆灌入猪尿泡中, 伪造熊胆。还有的用木薯冒充山药, 用白薯、土豆做成天

麻，用塑料制作犀牛角、羚羊角、穿山甲片等。有的人为了增加重量以谋利，在熊胆里加入铁块、铜块，在三七、人參中插铁钉。总之，在全国大大小小的中药材集散地，几乎无处不可查出伪劣药品。为此造成中药材出口信誉差，外商竟提出要卫生部给开具证明。中药饮片质量也存在不少问题。一些饮片厂、中药店、医院中药房也不按炮制规范加工。当前突出的是许多个体加工户，他们既不懂加工炮制知识，又缺乏加工场所。一般都以家庭为单位，加工场地就在自己院里或路旁，垃圾粪便遍地，蚊蝇乱飞，切成的饮片就地晾晒，任人践踏；尤为严重的是有些剧毒药，也由个体户加工。如四川江油县有200余家个体户加工附子，他们不掌握专业技术，加之又图省事省钱，致加工后的附片毒性未除，患者用后多次出现中毒事件，还有人因此丧生。西药质量问题较大的在于那些医院擅自扩大的制剂室。有一省级医院盖3500平方米的制剂楼，生产一百多种药剂，药剂科承包年利润100万元。象这样做，既违背了《药品管理法》，也没有质量保证。

（三）百业经药，利字当先

药品自实行多渠道经营，自由购销后，出现了百业经营药品的情况。特别是中药材多方插手，更是如此。参与药材经营的至少有外贸供销、卫生、文教、公安、工业、商业、林业、农业、园林、武警、建筑、能源、物资、环保、农垦、军队、工会、共青团、饮食服务、乡镇企业以及民主党派等二十余部门。湖北英山县城关镇经营药材的就有县药材公司、县外贸局医药保健品经销部、县外贸局土畜产公司经营部、县丝绸公司、县水电局预制厂、县经委经济开发公司、县房地产开发公司、城关镇供销合作社、城关镇中药材购销站、（个体联合）以及大量个体药商。该县的一个镇500来户人家，即有200多个体药商。广东汕头的一个县经营药材的单位多达400余家。传统中药材集散地可以经营，各农贸市场也可经营，各色服务公司、开发公司、企业均在经营。仅北京市就有卖药的公司几百家。上述状况造成紧俏药材多家抢

购倒买倒卖，漫天抬价，真所谓“金子有价、药无价”；对于由于药缺以及价格暴涨后所刺激的盲目生产及生产过剩因而出现的卖药难等，却谁也不负责任。药品供应的特点之一即是弹性很小：一方面有病才买药，没病不要药；另一方面，它又只能是药等病，不能病等药。因此，必须有一定的储备量。多渠道的经营者，多以逐利为主，因而价格大起大落，随之而来的是生产上的大上大下（如传统中药材的产地安国县，药材种植面积最多时达13—14万亩，最少时仅1万亩），库存空虚，一旦遇有急需，后果不堪设想。对于这样纷繁复杂的经营渠道和单位，全国并没有统一的领导机构。国营医药公司药材公司限于人力、财力、物力，无法起到主渠道的作用。

（四）中药资源破坏严重

近两年来，由于多方插手，多头经营，抬价抢购，其结果必然刺激掠夺性采挖、捕猎，破坏中药材资源。甘肃省民勤县六十年代有野生甘草面积七十余万亩，现在仅存五万亩。由于过度采挖，造成土地大面积沙化。宁夏也是盛产甘草的地方，由于过度采挖，质量急剧下降，60年代一等甘草占总产量的60%左右，现在三等甘草和毛条占总产量的95%。

1988年又刮起抢购杜仲、厚朴、黄柏的歪风，甚至连尚未成熟的幼株，均遭采剥。贵州省1987年有33个杜仲基地，每个基地有10万株以上，1988年9月调查，有11个基地已荡然无存。杜仲、厚朴是被定为国家限价产品，但在抢购风中，二者价格扶摇直上，早已超过限价。导致药农牺牲药源，提前采剥。

此外，麝、熊、穿山甲、蛇类等药用珍兽也遭到野蛮的掠夺性捕杀。药用羚羊角产于苏联和我国的新疆部分地区，如今新疆羚羊已基本绝迹。

（五）多头出口，外贸失控

全国开展中药材出口业务的有十几个系统，此外，各经济特区也都有独自经营药材出口权。唯独中国药材公司没有出口权。

全国至今没有一个负责协调的单位和管理办法，结果造成相互杀价出口，换汇率急剧下降。50年代1元人民币的药材出口，可换回1美元，1987年秋则要6元人民币换1美元。过去出口杜仲每7分钱换1美元，现在竟要12元人民币。我国的人参占国际市场的60%，但价格只有南朝鲜的1/3。外贸失控不仅引致掠夺性采挖，捕杀，还造成药材倒流的怪现象。台湾的药材比香港贱，香港的比国内贱，国内抓不齐的药材，在香港和东南亚反倒能抓齐。

西药的进出口情况也并不好，1987年出口创汇7亿元，全是靠原料药。在出口原料药青霉素、葡萄糖的同时，国家却不得不进口青霉素制剂和精制葡萄糖。尤其严重的是有些单位置国家利益于不顾，低价出口国家紧缺的药，以换取外汇，国家不得不以外汇再购进一些救命药。有的单位为谋取高额利润，改进口原料为进口制剂，如抗栓丸，过去进口原料，自己做制剂，每瓶6元，1989年改为进口制剂，每瓶31.6元。仅为一己私利，结果提高了药价，损失了外汇，加大了公费医疗开支。

（六）药德败坏，法成空文

当前社会上流传着这样的说法：“要发财，倒药材”、“当县长，办药厂”。这种对药品的单纯商品观点，不仅使药价失控，质量下降，伪劣药品不断出现，也严重败坏了“药德”、“医德”。如生产人工牛黄很赚钱，其原料胆红素曾卖到25万元1公斤，本来是用猪胆汁做原料，而有的医院为赚钱，竟以病人为药源，以人胆汁为原料。对诊断作十二指肠引流的病人，尽量让其多流胆汁，对胆囊切除手术的病人也尽量多取胆汁，只需插管引流2、3天的，却留它2、3周。有的把病人的结石也出售去制胆红素。这不仅损害病人健康，且置传染病蔓延于不顾。这种不讲“医法”“药德”的情况，虽属个别，但达到触目惊心的程度。

倒药材确实使不少人“发”了，有的个体药贩、私营公司，拥有几千万、甚至几亿资金。他们要车皮有车皮，要什么时候运，

就什么时候运，质量次的药也能销售出去。他们可以左右市场，可以牵着国营单位鼻子走，靠的什么？靠不正之风（回扣、送钱、送礼等），发不义之财，根本不讲职业道德。国营单位中竞相效仿者，不乏其人，全国平均一天半就有一个药材交流会，而这种会大多开成倒卖会。

药品管理中有法不依、执法不严的现象相当普遍。由全国人大常委会通过的国家主席颁发的《中华人民共和国药品管理法》执行起来也困难重重，对有些人来说，竟成一纸空文。以政代法，以权代法，以部门规定代法的事，层出不穷。南京有一金陵骨伤科医院，在没有许可证，也没有出售权的情况下，自制制剂出售，赚了4万多元。江苏省卫生行政部门根据《药品管理法》处以3万元罚款。医院不服，在区、市级法院上诉，均遭驳回，最后告到省高法，因有人干预而以改判罚款5千元了事。这是违背《药品管理法》的，使法成为空文。

二、意见和建议

造成中西药品产供销中严重混乱的根本原因，就在于对药品的特殊性缺乏认识，以致在开放搞活的新形势下，对其产供销的诸多方面没有采取必要的、特殊的保护政策。

药品是救死扶伤、防病治病的一种特殊商品。因此，它应当适应商品经济的大环境，但更必须有一系列的政策、法令来保证它的特殊性，否则，就很难体现它救死扶伤、防病治病的社会属性。就药品的价格而言，如果没有特殊的保护政策，单纯按市场调节的规律对待，就会导致生产上的畸形和混乱。许多传统的、疗效良好的药，如治疗头痛脑热的传统药阿斯匹林其价格本来就低，每公斤出厂价只有12元，而成本却13.2元，就是说，每生产1公斤要赔1.2元。总的来说，西药成本都提高了大约8.10%，但老品种价格，却是三十年一贯制，基本不变，生产得越多越赔钱。如常用药青霉素也是如此。这显然不适应商品经济环境。目前，盛行厂长承包制，经济指标明确，厂长不得不停止生产赔钱

的品种，而生产利大的品种。生产阿斯匹林的两个主要厂之一的南京厂即将停产，另一家新华厂也将减产。而一些疗效不肯定，但利润很大的营养药、滋补药却竞相生产。光生产人参蜂王浆的厂家，全国就有200—300家，分属20多个部门，生产600多品种。此外，还有数不胜数的宫廷秘方、营养液、微量元素制剂等。至于中药材的价格暴涨，除随农副产品涨价而涨价的合理部分外，主要是由于缺乏健全的法制和有效的管理，在供不应求的条件下，转手倒卖，层层加码所致。价格问题如此，还有原料问题、能源问题，无一不需要特殊政策的保证。生产西药的原料主要是化工原料和粮食。就化工原料来说，国家只保证供应化肥和农药的生产，对西药生产不予保证。粮食也如此。能源问题更大。上海是西药原料生产的几个主要基地之一，占全国101种原料药生产的80%，但能源紧张，只能开五停二。广州只能开三停四（实际上对广州所有药厂供的电，不如一个白天鹅饭店。），药品的原料生产无保证，靠原料生产药品的药厂又如何能完成生产任务？而又如何能保证市场供应？因此，我们建议：

（一）加强对药品是特殊商品的宣传和社会舆论监督。药品的产供销，无论何时，都要把社会效益放在首位，并以此作为检查中西药品各项工作的首要标准。关于这一点，不仅要做到从业者懂，而且要取得社会的公认。

请全国新闻媒介大力协助，为药品的特殊性大喊大叫，大造舆论；大力表彰医德、药德高尚的人和事，严厉鞭答不讲医德、药德的人和事，形成强大的社会舆论压力。整个社会要形成严正的监督力量。新闻媒介要始终站在指导地位，促使药厂真正成为薄利企业、药品真正成为薄利商品，生产真正与疾病谱相适应的药品，做到品种全、质量好，供应足。

（二）把整顿治理中西药品产供销中的混乱现象和不正之风纳入国家当前治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的总任务、总计划中去，并且把它当作重要内容之一来抓。重点放在

流通领域，整顿中药材市场(兼及中成药厂、医院制剂室)以及数以千万计的各色药材公司。与此同时，要充实加强国营机构，使其充分发挥在购销药品中的主渠道作用。对中西药品的批发业务应由国营医药公司和药材公司经营，其他部门、单位和个人不得经营批发。同时，依法整顿现有中药厂，重新发证。加强对药品进出口贸易的计划管理，严格按《药品管理法》办理。为了让国营单位能够起主渠道作用，国家需要增加对这些单位的贷款，并按低息，如粮、棉、油贷款利率对待。

(三) 迅速制定对药品的特殊政策，其内容主要可分以下三个方面：

1. 对保障人民健康有重要作用的药品，要从价格、原料(包括化工原料和粮食)、能源等各个方面，给予优惠政策，保证其完成生产任务。对中药材要保留和扩大中药生产扶持资金，增加中药材的储备资金和对必需的、紧缺的中药材的生产、收购按农副产品给予优惠贷款。在饮片生产方面，继续实行免税政策。对中药生产，继续实行“先治疗，后滋补”；“先饮片，后成药”；“先国内，后国外”的三先三后政策。

关于享受优惠的程度，国家可以根据产品质量分等分级，如轻工业部对电冰箱厂家供应紧缺的压缩机似的，保优汰劣；

2. 对于疗效不肯定，而对保护人民健康又非急需的药品，要从宏观上加以控制、限制，以便将有限的人力物力集中应用在人民最必需的药品生产上；

3. 对伪劣药品，从生产到销售，都要坚决查禁，依法严惩责任者，绝不姑息迁就。同时，国家应增加财力，充实加强药政、药检队伍和机构使其有能力依法管药，造福人民。

(四) 加强管理，健全法制

对中西药品的产供销，要从行政、经济、法制等多方面加强管理。加强行政管理，首先须理顺管理体制，早日解决中医药管理局从上到下的建制，使其真正能负起中药材产供销方面的行政

管理责任来。经济管理主要是多方设法使国营医药公司、药材公司发挥主渠道作用，稳定市场、平抑物价、减少以至消灭流通环节的弊端。目前已有的法规，如《中华人民共和国药品管理法》及《中华人民共和国药品管理法实施办法》、《野生药材资源保护管理条例》等，要严格贯彻执行。做到有法必依、执法必严、违法必究。立即改变目前的“温吞水”的状态——对俯拾皆是的违法案件不闻不问，安之若素。绝不允许象制造假药“还阳草”，坑骗了数百万昧心钱，却至今逍遥法外的现象继续存在。建议卫生部、国家医药管理局、国家中医药管理局动员起来，与公安、工商管理、司法等部门联合一起，彻底追查违法案件。在社会舆论的配合下，来一次对制作假药、劣药案的严打。相信广大群众一定会拍手称快，也可为今后这方面的法制奠定良好基础。对尚缺少的法规要进一步完善。

(五) 请全国爱委会专就中西药品产供销中存在的严重问题讨论一次，并协调有关单位，分工负责，限期整顿好当前的混乱状况，纠正宏观管理失控的状态。在此基础上，制定和采取有效的管理办法和措施。对今后中西药品产供销方面的治理、整顿、深化改革，还望全国爱委会定期抓一抓。

当前中小学体育工作中存在的主要 问题及改进意见

(1990年3月)

全国政协医卫体委员会
全国政协教育文化委员会

学校体育是我们党教育方针的重要组成部分，对增强学生体质、培养爱国主义、集体主义精神，对社会主义精神文明建设，对提高我国体育运动技术水平具有重要作用。中小學生正处在长身体的时期，对他们进行体育教育，对提高全民族的身体素质，培养全面发展的一代新人，关系尤为重大。

十年来，随着学校教育的改革和发展，中小学体育工作取得了不少成绩。国家教委、国家体委相继颁布了《高等学校、中小学体育、卫生工作暂行规定》、《国家体育锻炼标准》、《关于加强中、小学体育师资队伍建设的意见》、《中学生体育合格标准的试行办法》等文件，为中小学体育工作的开展提供了必要的政策依据。特别是近年来，随着教育和体育事业的发展，学校的体育工作和青少年身体健康问题，进一步引起各级领导和社会各界人士的关注，这为中小学体育工作的改进和加强奠定了广泛的社会基础。但是，从总体上看，特别是在教育方针的落实和对体育工作的重视程度上仍存在问题，在经费、师资、场地等方面还有不少困难，中小学体育工作改革的步伐迈得仍不够大，中小学学生的健康状况有下降趋势。例如上海中小學生发育不良，体型细长，

体重不足，近视眼患病率高，小学生平均达23.35%，中学生达65.76%，高中毕业生健康合格率不到20%。河南开封市高考健康合格率由79年的68.55%，下降到86年的35.68%，升学受健康限制的人数由30.94%上升到60.25%。少年儿童的成长是不能等待的，否则十年八年后将使一代人永久失去增强他们身体素质的最好时机。

要贯彻德智体全面发展的教育方针，需要教育和体育部门的努力，需要各级人民政府的支持，需要全社会的紧密配合。总之，需要综合加以解决。为此我们组织了“当前中小学体育工作存在的主要问题及改进意见”专题调查组，对河南、湖南、辽宁、黑龙江、上海、青岛六省市的360所中小学（中、小学各180所），采取印发表格、座谈、实地考察方式进行了调查。在对调查材料分析与研究的基础上，提出以下情况反映和建议。

一、困难和问题

（一）偏重智育，片面追求升学率，忽视学生的体育锻炼。

自1978年恢复高考制度后，学校偏重智育，片面追求升学率的状况愈演愈烈，虽经社会上多次呼吁，但情况并未根本好转。体育作为全面贯彻教育方针的一个重要方面，至今没有引起应有的重视。近年来，国家教委虽采取一些措施，如要求学生每天保证有一小时的体育锻炼时间等，但在实施中由于文化课压得学生喘不过气来，措施仍难落实。在我们调查的三百多所中小学校中，绝大部分中小學生由于各课作业负担过重，无时间和精力坚持每天课外体育活动，有的学校竟出现体育教师在操场等不来学生的情况。调查中我们很少看到体育活动开展得普及、经常，学生整体素质有明显提高的典型。

（二）体育经费窘困，设备器材严重缺乏。

被调查的大部分中小学反映，国家下拨的教育经费紧缺，无

力支持体育工作，而体育又无专项经费，许多学校主要靠争取、靠领导的重视程度，或采取从教育附加费和勤工俭学收入中挤压的办法，东拼西凑，数额极少，又极不稳定。据长沙市100多所小学调查，上级拨款每班只能摊15元，平均每个小学生每年只有0.25元的体育费。上海市1988年9月统计，全市体育经费平均每个学生才1角多钱，一所学校每年也只有八、九十元钱的体育经费。不少体育项目由于器材不全，只能放弃，难以按着体育教学大纲完成体育课教学任务。哈尔滨市69中学，全年的教育经费，去掉人头费，只剩下800元，支付煤、水、电等开支已十分困难，根本无钱购买体育器材。黑龙江全省许多中学和小学操场上看不到一件体育器材。青岛市胶南县各中小学体育器材欠缺近2/3，即墨市部分学校欠缺4/5，其它县（市）也都欠缺一半左右。河南开封市多数中小学体育器械破旧不堪，有的篮球、足球多次缝补，使用达10年以上。河南省各中小学校体育经费没有来源，靠从学杂费中少量支取，其中用于课余训练、运动会补助、教师服装的费用就占去2/3至4/5，用于教学的钱寥寥无几。农村学校的体育经费更无保证。

（三）体育师资数量少，质量差，收入偏低，队伍不稳定。

（1）6省市体育师资都很缺乏，农村中小学情况更为严重。仅青岛市属的农村中小学体育教师缺额达1500余人，市区中小学体育教育又因老、病、待退以及转行等原因，造成体育教师紧缺，课程密度大。以体育师资培训工作抓得较好的辽宁省初中体育师资情况为例，“八·五”期间，需要补充体育师资1503人，“九·五”期间（也就是到2000年）再需补充1531人，平均每年需补新师资484人，而现在全省培养体育教师的系科每年只能培养240人，仅够需求量的50%。河南开封市由于体育院校毕业生不愿下基层，出现了城市、乡村体育教师极不平衡的状况。市内中小学体育教师超编，农村体育教师缺额，仅开封县的农村中小学就缺200—240人。

(2) 国家教委《关于基础教育和师范教育规划的意见》规定“现阶段各级各类学校合格学历的要求为：小学教师，中等师范毕业；初中教师，大学专科毕业；高中教师，大学本科毕业。”据此要求来衡量，目前6省市体育教师的质量是比较差的。河南省小学体育教师现有11064人，不合格者占84.19%。对1728所中学抽样调查，不合格的体育教师959人，占教师总数的62.1%。在同一类别的学校中，各省体育教师的合格率都存在着城市好于县镇、县镇又好于农村的情况。由于体育教师业务素质差，黑龙江省大部分学校不能上好上满体育课，没有建立正常的体育考核制度，教学计划规定的基本教材一半都不能完成。不少体育教师不善于组织教学，不能完成体育教学的基本任务。

(3) 6省市都存在着体育教师负担过重，待遇偏低的问题。如果将体育教师的授课时数、早操、课间操、课外活动辅导、运动队训练及其他体育工作等加在一起计算工作量，以沈阳市最近调查统计为例：中学体育教师日工作量平均为5小时，小学体育教师日工作量平均为4.11小时，而小学班主任日工作量平均为3.61小时，小学各科教师日工作量为3.74小时，可见体育教师的工作量是比较重的。

体育教师的工资普遍低于平均线。沈阳市中学体育教师平均工资为74.07元，小学体育教师的工资平均为67.45元。而其他各科教师的工资收入情况为：中学教师平均工资收入100.64元，小学教师平均工资收入97.40元。青岛市许多学校不承认体育课课外辅导的工作量，有的两节才顶其他课一节，另外，体育教师应享受的运动服、补贴等待遇，因无统一规定和经费困难，长期未获解决。

中小学体育教师社会地位低、待遇差、工资收入少，挫伤了他们的积极性，影响了这支队伍的稳定。据黑龙江佳木斯市调查，1980~1988年有88名中学体育教师改行，占全市现有中学体育教师80%。

(四) 体育场地狭小, 被侵占情况严重。

据哈尔滨市教委调查, 目前, 全市有139所中学, 277所小学划不出50平方米场地, 分别占中学总数的63.8%、小学总数的78.2%。许多学校只好在马路上上课间操、跑步。上海市小学生活动面积平均仅为0.36平方米, 中学生为2.88平方米, 体育场地符合规范的学校寥寥无几。许多学校的体育场地仅一个篮球场大小, 广播操也要分几批做, 更不用说开展田径、足球等项目的活动。辽宁对全省中小学统计, 篮球场平均300至700人才有一个, 排球场平均800多人有一个, 足球场为数更少。

近年来, 侵占中小学体育场地的事件层出不穷。国家教委和省市教育部门虽下发有关规定, 社会也多次呼吁, 但屡禁不止, 收效甚微。许多学校仅有的一点场地还不断遭受蚕食的命运。上海市有些学校为了创收, 破墙开店, 缩小运动场地, 有些操场变停车场。长沙市一些学校的体育场地则被城市建设挤占。

二、建议

通过对六省市中小学体育工作的调查, 我们认为要积极有效地改进中小学校的体育工作, 需要国家在政策上进行一些相应的调整, 教育和体育领导部门要采取一些必要的措施。

(一) 教育部门要积极采取措施, 从根本上扭转忽视体育的状况, 把体育摆到应有的位置上来。要贯彻德智体全面发展的教育方针。建议国家教委采取必要措施, 如结合中学教学大纲、教材改革、升学考试制度改革等, 认真减轻学生的学业负担, 扭转重智育轻体育的局面。体育工作应作为评估学校教育工作的一个重要内容。国家教委可考虑制定全面的措施, 使每个班主任、每个校长、每个教育局长的工作成绩都与体育工作挂钩, 制定出正确的政策导向, 应为全面培养四有人才, 为下一代人的身体健康抓几件扎扎实实的工作, 为提高全民族素质干出政绩。

调查中我们了解到，学校体育工作的好坏，与领导重视程度是密切相关的。如辽宁省由于省长、市长亲自抓中小学体育工作，鞍山、大连都较好地解决了中小学体育场地和器材的困难。黑龙江省大庆市为全市中小学提供了较完善的体育设施。又如青岛市评定体育工作成绩的作法值得参考。他们采取联教记账法，根据班级期末体育考试成绩、学生达标率、在校运动会上的成绩，综合为体育教师和班主任评分评奖，促使班主任妥善解决智育和体育争时间的矛盾。

(二) 为中小学体育教学提供必要的经费保证。目前中小学体育经费基本上靠收取学生体卫费，从教育费附加、学杂费以及勤工俭学中挤压的办法，硬凑出来的。这笔钱由于为数极少，实在无法支付体育教学必要的开支。河南省从1980年到1984年，每年有108万元的中小学校体育器材专款，调查中我们了解到这笔专款已被取消。现存的体育器材和场馆建设，基本是1980年至1984年购置、建造的。建议恢复1984年前的办法，将中小学体育卫生经费纳入财政拨款项目，并明确规定体育卫生经费在教育经费中所占比例，这项专款不得挪用。各级体育行政部门也应拨出专款，支持学校开展体育活动，并明确今后增加的比例。此外在学校所收学杂费中也应拨出一定数量作为体育卫生专用经费。

(三) 为中小学体育教学提供必要的场馆保证。中小学体育场馆是解决“如何让学生走到操场上去”的条件，这个问题多年来没有得到很好的解决。调查中我们看到，这个问题在城市中小学中尤为突出。建议各级人民政府按国家教委制订的《学校体育卫生设施建设规划》，有计划地建设中小学体育场馆；坚决制止任何单位和个人侵占、破坏学校体育场馆的行为，查办教育单位内部占用学校体育场馆的事件；在目前中小学体育场馆建设困难的情况下，体育部门的场馆应订出对中小學生使用的优待办法，免费向中小学开放。

(四) 有计划地解决中小学体育师资问题。调查中委员们看

到，中小学体育教师缺乏的状况相当普遍，在农村尤为严重。建议国家积极有步骤地配齐中小学体育教师，特别是在近期内要为尚无体育教师的学校至少配一名体育教师或兼职体育教师。针对目前农村和边远地区缺乏体育教师的现状，多层次、多渠道、有针对性地实行定向培养，解决分配渠道不合理的状况。要尊重体育教师的劳动，在地位、待遇上要把体育教师与其他学科教师同等对待，如职称评定、课时计算、工资待遇、晋级评优以及农转非、转公办教师等。由体育院校、师范学院、各级教育学院、教师进修部门为在职体育教师培训创造条件，如增建短训班、函授班等办法，解决现职教师的业务提高问题。力争在较短时间内使全国中小学体育教师达到合格标准。

(五) 国家及各级教育和体育职能部门紧密协作，加强对中小学体育工作的领导。建议两个部门尽快研究制订全国和各省中小学体育发展的远景规划和发展目标，定期举行工作会议，研究中小学体育工作的改革措施，经常检查工作的开展情况，要进一步处理好正课与推行体育锻炼标准、开展传统项目的关系。当前要对中小学体育现存的困难和问题提出解决措施。

(六) 加速建立和健全中小学卫生组织机构，密切体育与卫生工作的配合。中小学的卫生工作对促进学生体格健康，检测体育锻炼效果有着重要作用。调查材料反映相当一部分中小学目前尚无卫生室和校医编制。已有校医室的部分学校，体育教师与卫生人员在工作配合上还不够紧密。建议教育和卫生行政部门尽快增设卫生人员编制。已有卫生人员的中小学校，要把体育工作与卫生工作密切结合起来。有条件的中小学校要建立和健全体格检查和健康检查制度，积极开展体育锻炼的医务监督工作。

(七) 端正体育指导思想。中小学体育活动要普及化、经常化。在对六省市中小学体育工作的调查中，我们看到两种现象。一是相当数量的中小学（约占被调查总数的30%），要从每年本已很少的体育经费中拿出三分之二以上的钱花在参加各级运动会上，

仅剩少得可怜的钱维持学校的体育教学和课外体育活动。另一种现象是，在教育行政部门或学校领导评价学校体育工作时，仅仅以拿金牌多，培养尖子运动员的数量多，传统体育项目有特色等为标准，这些体育工作成绩仅仅体现在少数学生身上。端正中小学体育工作的指导思想，要把工作的重点放在面向广大学生的体育课、课余锻炼和课外活动上，不仅限于培养少数尖子，更要对增进广大学生身体健康负责。建议适当减少县级以上的体育比赛，根据目前体育经费较少的情况，学校参加各类比赛的经费不得超过体育经费的三分之一，并鼓励社会为中小学比赛提供赞助。体育部门要加强对体育工作普及较好的中小学的宣传，并对这类学校给予物质上的奖励。

(八) 动员全社会支持和关心中小学体育工作。要加强报刊、广播、电视对学生参加体育锻炼重要性的宣传，使家长真正认识并支持孩子参加体育活动。要大力表彰那些支持学校体育工作的单位和个人。法制部门要及时制止和处罚那些侵占学校体育场地的现象。国家教委要尽早制定和推行法规性文件，强化学校体育工作的地位。要提倡全社会尊重体育教师的工作。全社会的关心和支持，必将早日扭转中小学体育工作的被动局面。

关于医院治理整顿、深化改革 的调查报告

(1990年3月)

全国政协医药卫生体育委员会

全国政协医卫体委员会1988年根据委员们的意见，将医院承包责任制的调查列为重点题目，并会同中国农工民主党中央，在湖南、广东等地进行了深入的调查研究，并形成了调研报告。1989年医卫体委员会在广泛调查的基础上，就医院改革后出现的主要问题，与卫生部主要领导共同讨论，交换意见。随后又将该专题深化为医院如何搞好治理整顿、深化改革的问题加以研讨，并先后到新疆、甘肃、福建等省、区进行了进一步调查研究。今年初，在北京又召开了有企业、工会、医院等部门的代表和卫生行政领导、经济专家、财会人员参加的五次座谈会。现将调查情况和各方意见综合于下：

(一)

建国后的30年，我国医疗卫生事业在党中央、国务院领导下，本着为人民服务的原则，在经费不宽裕、卫生人力不足的情况下，作了大量工作，取得巨大的防病治病成果，并积累了不少成功经验。主要有：①明确了各级医院的社会福利事业性质，规定了相应的任务、职责、制度；②树立了良好的医德医风，培养

了一支全心全意为人民服务的医疗队伍；③加强对技术人员的“三基”、“三严”训练，培养了一代思想好、技术精的医疗骨干，出现了一批有真才实学的临床专家；④医院建设注意合理布局、统一规划、加强基层，建立逐级业务技术指导关系，建成了城乡三级医疗卫生保健网，缩短了服务半径，便利了人民就医。大家认为这些做法和经验，体现了我国医疗事业、医院工作的社会主义性质和为人民服务的宗旨。

但是，也存在一些极需改革完善的问题：看病难、住院难、手术难的医疗供求矛盾一直没有缓解；医疗机构的建设与日常经费开支，基本靠国家，医院缺乏活力，出现越办越穷的现象；广大医务人员的工资待遇低，工作、生活条件差，影响队伍的稳定与发展。

党的十一届三中全会后，医院开始进行改革。最初是以解决“三难”为主要目标，主要措施是适当扩大医院自主权，多渠道办医，以改变由国家独家办医的局面。1985年国务院批转卫生部关于改革的报告后，医院改革进入以增强自身活力为目标，以逐步推行院长负责制、技术经济责任制、各种形式的承包责任制为主要措施的阶段。这样做是希望使医院的发展建设与经济效益、社会效益和职工福利紧密挂起钩来。

纵观医院改革的基本政策，是卡住两头（国家补助与收费标准），放宽政策，为医院开辟一条自主经营、挖潜创收的路子。十年改革，收到了显著效果，给医院、特别是大医院带来了生机、活力；提高了医院服务能力，缓解了城市医疗“三难”状况；医务人员的收入有所提高。但由于医院改革是在缺乏理论准备、缺乏整体规划、政策不配套的情况下进行的，出现了一些值得注意的问题。特别是承包制推行后，出现宏观管理失控；微观管理各行其是，利益重于服务，分配重于积累的现象，使医院的发展建设潜伏着一定危机，亟需在治理整顿中认真研究解决。

(二)

大家认为当前的主要问题是：

一、改革的政策、措施有明显的倾斜性，出现不健康导向。现在的作法虽然可使经济条件好的地区，技术设备好的大医院，收到一时性的收入增长效果，但却忽视了少花钱多办事，少投入多产出的经济效益原则；虽然小集体和个人暂时物质利益得到了满足，但却忽视了节约开支、节省国家有限卫生资源的原则。这种倾斜性更为严重的结果是，削弱、甚至破坏了多年建设起来的城乡划区分级分工医疗、逐级医院业务指导关系和城乡基层卫生组织。这几年城市大医院创收一般都增长300%以上，而基层乡卫生院只有160%。如按平均每人的创收金额计，省级医院较县级医院高88%。长此下去，会造成城乡医院经济能力相差甚远，基层服务能力的相对降低，截留分流病人的能力减弱，加重病人流向失衡。大医院忙、基层单位闲的现象不解决，基层卫生组织的建设难于加强。三级医疗卫生保健网遭到削弱，必然导致医疗供求的新矛盾，造成广大群众对我们的不满，是直接涉及党和政府同人民群众关系的大问题。

二、在医院内部，出现医德医风滑坡。人员素质、医疗质量特别是基础医护质量下降，加深了医患矛盾和病人的不安全感。吃请受礼者有之，收红包者有之。这些问题在目前虽然表现在少数人身上，但从动态角度看，是向日益严重的方向发展。救死扶伤的精神逐步淡化而不是强化；医护人员的神圣职责不是发扬而是缩减；业务学习、钻研技术的精神淡漠，“三基”、“三严”的训练放松，职责制度不严格遵守，科学的医护操作常规不认真执行。这些情况，给医院管理工作带来困难，影响医院社会效益的发挥。

大家还谈到目前正在试行的医院分级管理标准，又引发了为

上等级而追求科室设置齐全，争相购置高精尖仪器设备，甚至弄虚作假等现象。应当谨慎总结试点经验，通过专家论证，防止错误导向。

三、看病难转向看病贵，住院难转向出院难。据北京某医院统计，平均一次门诊费用由1987年的11.03元上升到1989年的24.20元，上升119%；同期平均每个住院日费用由38.15元上升到60.54元，上升58.7%。其中虽有药品、医疗用品涨价等合理因素，但又有分解收费、乱收费和超量用药、超量检查等不合理因素。有的医院为了增加收入，甚至出现新病人不来，该出院的病人不让出院的现象。医院出现了病床使用率提高，周转次数下降的情况。全国县以上医院1988年与1984年相比，病床使用率提高2.1个百分点，病床周转却减少0.5次。杭州市各医院患者平均住院天数逐年升高，1988年与1984年相比，平均住院天数增加了51.1%。

四、短期行为严重，继续下去，医院又将自陷困境。目前一些设备、技术条件好的大医院，虽有较大的“创收”，但主要是建立在多消耗卫生资源的基础上，“创收”财源主要来自公费、劳保医疗。北京第一公共汽车公司某厂，在职工人数无多大变动情况下，1987年医药费为150万元，1989年达到250万元，每人年均358元。首钢近几年平均年利润增长20%，工资福利年增长16%，而医药费年增长为30%。北京市近几年公费医疗平均年递增30%，1989年平均每人188元。济南市中、小型企业的医药费支出，1985—1988年每年递增36%，1987年人均110.47元，1988年达175.22元。这种状况造成公费、劳保医疗单位负担日重，被迫采取自我保护性措施，控制病人，紧缩开支。据43所医院调查，1989年比1988年已出现门诊量下降3.64%，住院病人减少1.31%的情况。随着公费和劳保医疗制度改革的推行，医院这条“创收”的财路必将受阻。

五、透过上述问题，大家认为当前最突出、最严重、影响最

深远的问题是医疗技术队伍成长建设潜在着令人十分忧虑的危机。过去几十年我们培养医疗技术队伍的做法和经验是成功的，效果是显著的。几十年来，在医疗战线上涌现了许多模范人物，培养了一批技术骨干，出现了一些知名的、有真才实学的临床医学家。现在出现的一些问题，正在从思想作风，服务态度、钻研业务等基本问题上，腐蚀着这支队伍，损害着青年一代的成长。专家们认为，目前出现的技术断代现象，必将造成整个队伍结构失调，后继乏人；医德医风滑坡，必将影响这支队伍的社会主义方向；基础医护质量下降，必将降低我国整体医疗事业的水平和发展。这些问题如果从现在抓起，可争取几年或十年左右加以扭转。否则，继续下去，若干年后人民将无真才实学的临床专家可用，对“白衣天使”的敬重将在人民心目中转化。这种危机，已从人才外流、个人主义、拜金思潮、不学习、不钻研的现象中初见端倪。五十年代成长起来的骨干已到了退休年龄，而新的一代骨干队伍尚未形成。这些状况使老一辈的专家们深感忧虑，认为要解决这些问题，除了医院、卫生部门的现职领导重视外，更重要的是更高层的领导要认真对待。纵观历史，着眼未来，十年植树，百年树人。办好医院，发展医疗事业，建筑、设备固然重要，但人才、专家，才是最重要最根本的条件。

(三)

委员们认为，治理整顿深化改革应抓以下几点：

一、要研究几个带理论性的问题，以明确指导思想。大家认为，在社会主义制度下，我国医院的性质已明确是社会福利性的事业单位，考核它的工作以社会效益为准则。那么国家对医院发展建设所需经费来源，是以政府补助为主，还是通过诊疗业务从社会收取为主？据43所医院统计，1984年医院的总收入中，国家补助和专项拨款占36%，1989年下降到12.8%，其中9所省医院

统计由35%下降到10.4%。这样一种比例是否合乎我国社会主义办医院的原则，是一个值得研究的理论问题。

另一个需研究的问题是，医务人员收入的提高，是走工资改革之路，还是走发奖金之路。医务人员的服务对象是人，从事的不仅是复杂的脑力劳动，而且是一种特殊的体力劳动，提高其生活待遇是应该的。目前不少单位医务人员的收入中各种奖金收入、业余服务收入大都超过工资水平，这种情况助长贪得无厌，按劳索酬，甚至索贿受贿。结果是国家观念、整体观念淡漠，小团体主义、个人主义滋长。这种做法是否符合社会主义原则，也是应当研究的一个理论问题。

二、增加政府对医院经费的补助。社会主义国家办的医院，属于健康投资性事业。医院肩负的社会功能是对人群总体质量的修复、维护、提高，从而作用于社会经济、社会生活的一切领域，并起着精神文明建设的重要作用。不能把医院作为营利单位，国家应为其发展建设、劳务支出给以应有的保证，不宜把沉重的经济负担压给医院。建国后，五十年代，国家对医院实行差额补助，后来改为包工资办法，这些都保证了医院正常的基本的开支，一般都占到人员支出的70—90%。现在改为承包定额补助后，据43所医院统计，国家的补助占人头费开支的比重由1984年的73.8%，下降到1989年的37.5%。其中省级医院由67.7%下降到33%。大家认为医院长期存在的国家补偿不足，劳务补偿不足，物资消耗补偿不足的经济困难，现在主要靠挖潜创收，而医院创收的主要财源，是国家支付的公费医疗费和企业的劳保医疗费，目前一年总数已达150亿，超过卫生事业费的一倍。算总账，国家并未减少开支；看结果，却诱发了种种不合理、不正当的做法，造成卫生资源的严重浪费。大家认为这种情况不是卫生行政部门单独所能解决的，但应深入实际调查分析，向上级反映，有喜报喜，有忧报忧，不能忽视社会舆论，民心动向。

三、合理调整收费标准。几年来，各地大都先后小幅度调整

了多项医疗收费标准，对缓解医院经济困难起了积极作用。但总的看来，远没有达到按成本收费（工资除外）。例如门诊挂号费，现在全国平均0.2元，如按成本调高到0.8元，就可使卫生系统每年增加10多亿元收入。我们建议，国家应制订一个医疗收费的总政策，即随着物价的增长，各项医疗收费标准也应相应调整。只有开前门堵后门，开正门堵邪门，再辅以思想政治工作和强化约束机制，才可能杜绝行业不正之风。

四、医院治理整顿深化改革，必须坚持为人民服务的根本宗旨，必须坚持社会主义方向，以社会效益为最高准则。委员们建议在治理整顿中，应加强宏观调控，完善政策，抓好医院建设的整体布局，整顿社会办医，整顿药品市场，改进医疗作风，严格规章制度，整顿医疗秩序，治“乱”（医疗秩序乱）、治“差”（服务态度差，基础医护质量差）、治“贵”（不合理收费等因素造成的贵）。

医药卫生界要进一步深化改革，认真掀起学习白求恩、学习雷锋高潮，发扬白求恩对工作极端负责、对技术精益求精、对人民极端热忱的精神。

要恢复城市和城乡医疗机构的逐级业务指导关系，加强基层单位的建设，提高基层单位的业务技术水平，上述措施是实现人人享有卫生保健的重要保证。

五、治理整顿既要积极又要稳妥。大家认为医院的问题已存在一定时间，许多内部结构、办法措施已建立了比较稳定的格局，有的已成为约定俗成的作法。一些在职的领导同志认为，治理整顿应当搞清是非，认识要统一，态度要坚决，但做法应稳妥。对于目前发展的明显的不合理的问题，要坚决制止，不能再任其发展。对于新的改革措施和治理整顿办法，要论证，要试点取得经验再行推广，不能出现新的混乱，造成新的损失。

农村人口控制现状和我们的建议

——与12省、自治区、直辖市政协协作调查报告

(1992年3月)

全国政协专委会人口问题研究组

1991年由于党中央国务院高度重视，召开了有各省、区、市和中央26个部委领导同志参加的计划生育工作座谈会，随即又颁发了《关于加强计划生育工作，严格控制人口增长的决定》(以下简称《决定》)，促使各级领导高度重视，党政一把手亲自抓、负总责，采取有力措施贯彻落实中央《决定》，取得了显著成绩。

全国政协专委会人口问题研究组为充分发挥政协参政议政、民主监督的作用，大力支持“计划生育”这一基本国策的贯彻实行，牵头与川、鄂、鲁、陕、黔、黑、吉、豫、皖、京、湘、赣等12个省、区、市政协协作调查“农村人口控制问题”，重点放在各级领导对《决定》的贯彻情况与农村人口形势。各级政协共提出调查报告31份(其中包含全国政协人口组与湖北、四川分别作的联合调查)。现将通过协作调查了解到的情况和我们的建议汇报如下：

人口控制的成绩和经验

一、各级领导层层负责，是遏制人口过快增长势头的关键。

1. 进一步加强了对计划生育工作的领导。各级党政一把手切实承担起控制人口增长的责任，坚持亲自抓，负总责。从省到市、县、乡皆成立了有关单位负责同志为成员的人口与计划生育

领导小组，把计划生育工作确实列入重要议事日程，并根据各地不同情况作出了一系列决定。一些受灾的省份，在抗洪救灾中亦未放松计划生育工作。

2. 切实办了些实事。如：计划生育经费的投入，在原有基础上有较大幅度增加。加强计划生育队伍建设，有从超编人员中选调大批干部，充实到县、乡计划生育部门工作的；有从县（市）机关抽调一批优秀干部到乡（镇）担任计划生育工作专职副乡（镇）长的；有的给计生部门增加招聘指标，以后人调走，指标不动；有的决定各级行政部门（直到村）都设有专搞计划生育工作的副职或专干；有的明确规定恰当的待遇、报酬，以稳定这支队伍。

3. 较普遍实行计划生育目标管理责任制，加强了人口指标管理。责任书由各级政府主要负责人签字、负总责。责任书规定了年度人口控制指标，计划生育工作指标和实现人口计划的保证指标。同时还规定了完成责任指标的具体奖励、处罚办法。进一步加强了各级党政领导控制人口的责任感，强化了管理，把计划生育工作从“软”任务变成了“硬”任务，促进了计划生育工作的深入开展。

4. 群众对计划生育的认识有所提高，能理解和接受计划生育政策。搞得好的农村，妇女生育观有了转变，群众执行计划生育政策自觉性加强了，多胎减少，例如湖北省松滋县有1474对农村独女户的夫妻主动退出计划内二胎生育指标，领取独生子女证。

5. 人口过快增长的势头较普遍得到一定的抑制。例如，湖北人口出生率由1987年的27.11‰，逐年下降到1989年的24.32‰、1990年的21.60‰、1991年的20.70‰。四年下降6.41个千分点。

二、抓后进地区的转化，是严格控制人口增长的工作重点。

后进地区是影响全省水平的主要因素。如：占山东省县市总数26.3%的35个计划生育后进县市，占计划生育总人数（74万多人）的74%，达54万多人。山东等省领导重点抓后进转化的工

作，几年来已取得显著成效。事实证明，只要各级领导真正抓，工作细致深入，作好思想宣传教育，严格执行政策，为群众排忧解难，落后是可以转化的。实践中他们体会到：经济文化基础差，绝不是计划生育工作上不去的根本原因，越穷越生、越生越穷的恶性循环状况完全可以打破；人口增长从失控状态转化为计划控制，关键在领导，在有适当的工作方法。

三、思想工作，不仅要讲，更重要的是做。

除了坚持经常、广泛、细致、有针对性的宣传教育外，干部、党员的模范带头作用是很重要的。四川省三台县建新乡鹤林村党员、干部起带头作用，结合给群众办实事，人口自然增长率已降到了一3%。该村党支部37名党员，有35名是独生子女户。自1979年以来全村的干部包括亲属在内没有超生的。他们还实行了村干部包组，组干部及党员包育龄妇女户的分工负责制：一包政治思想工作；二包生产、生活，帮助解决实际困难；三包脱贫致富；四包随时关心独生子女的健康情况；五包查孕查环的落实。他们对独生子女户实行多分半个人的包产田和自留地的优待政策，并对独生子女进行“双全保险”。全村416户中有159户独生子女家庭，占已婚育龄妇女的53.3%。10年来全村无一例超生。

仍然严峻的形势和亟待研究解决的问题

尽管各级党政领导的重视和广大计划生育工作者的努力、各有关部门的齐抓共管，创造了1991年计划生育工作的好局面，但人口形势仍非常严峻。我国民间旧习俗“羊年（1991年）不抱子”；而1992年20~29岁生育旺盛期妇女达12372万人，是2000年前最高峰；23岁生育峰值年龄妇女达1325万人，是仅次于1986年（1339万人）的高峰；15~49岁的育龄妇女人数的增长，要到1997年以后才真正趋缓到每年约增长100万。因此我们现在正处在第三次人口出生高峰的峰巅！人口控制得好，21世纪中叶人口达

到16亿左右时才能实现“○”增长。这是关系到中华民族存亡兴衰的大事，全党全民必须充分认识其长期性、艰巨性，毫不松懈，继续作艰苦的努力！

一、早婚早育严重而普遍。以陕西为例，省政协对安塞县随机选择了4个自然村调查，在全部73名已婚育龄妇女中，早婚39人，占53.4%，其中在1986年新婚姻法实施后结婚的20人中，早婚14人，早婚率竟达70%。早婚年龄最小的只有13岁。该县坪桥乡被调查的14名早婚妇女，其中有12人早育，占85.71%，生育年龄最小的才15岁。早婚还加剧了多胎，该乡1980年~1987年结婚的19对早婚者中，6对已有3个子女，1对有4个子女，其余均有2个孩子。早婚早育必然缩短代际繁衍时间，如坪桥一个年仅44岁的人，孙子已8岁多了！陕西的这一问题带有普遍性。据贵州黔东南州统计，未达法定婚龄而结婚，占当年结婚总数的20%以上，湖北孝感市一名17岁少女，已生育2个孩子。越是经济文化落后的地方，早婚早育越严重。以百年计算，25岁生育要比20岁生育少生一代人，17岁生育要比25岁生育多生二代人！这是多么显而易见的道理，而又多么触目惊心的数字！

二、男女性别比例失调。四川省人口中男性为55,549,979人，占51.8%；女性为51,668,194人，占48.2%。性别比为107.5（女=100）。近几年来出生婴儿中男多于女，人数相差甚大，而且这种差距是：二孩比一孩大，多孩比二孩大，计划外比计划内大，总的是一年比一年大。如下表：

四川省1989~1991年上半年出生婴儿性别比(女=100)

| 年 度 | 一孩性别比 | 二孩性别比 | 多孩性别比 |
|----------|--------|--------|--------|
| 1989 | 113.17 | 134.74 | 148.6 |
| 1990 | 112.61 | 132.05 | 147.65 |
| 1991.1~6 | 114.71 | 140.71 | 126.94 |

有些市县更为严重：

绵阳市1990年新生儿性别比(女=100)

| 一孩 | 二孩 | 计划外二孩 | 多孩 |
|-------|-------|--------|--------|
| 114.7 | 130.9 | 163.23 | 227.42 |

溺、弃婴儿现象日益增多，特别是溺、弃女婴，合川县尖山乡仅1990年就拾得弃婴49个。新生儿男多于女的问题在四川全省范围内带有普遍性，其他省区市也有不同程度存在。同时四川省妇女外流人数很多，男多于女的问题在成人中实际也已存在，贫困边远乡村尤为严重。合川县二郎、半月、龙凤、黄土等4个乡镇性别比(女=100)分别为135、126.9、137.5、138.9。该县尖山乡陡笠村，水源奇缺，自然条件差，总人口1980年为85人，现降到72人，妇女几乎走光，尽是单身汉。男多于女将会带来严重问题，影响社会安定，有关部门必须高度重视，尽快研究解决。

三、计划生育经费不足，老少边穷地区“巧妇难为无米之炊”。少数民族人口占78%的贵州省望谟县，是国家级贫困县。按省文件精神，该县决定给每位绝育或引流产者15元术后营养补贴，县、乡各支付一半。乡由“超生费”中支付，县由省拨计划生育事业费(一般年中才能到位)中支出。春节后计生手术突击，县补贴(仅7.5元)迟迟不得兑现，群众意见很大。罗旺乡一受术农民，误以为乡里侵吞了，持斧欲砍乡领导。州领导得悉，立即指示州财政紧急借支20万元，才缓解了事态。该农民得到补贴后，随即动员其女儿、儿媳、弟媳做了手术。计划生育既然是基本国策，要常抓不懈，经费就应提前安排，必须及时到位，贫困地区是根本无力垫支的。

四、基层计划生育队伍人数少，素质差，不稳定。山东省乡镇一级计划生育人员多为农民合同工和临时工。如无棣县18个乡镇只有1名脱产干部，水湾乡计生站放环员潘丽华工龄已有30年，

曾受国家计生委表彰，是县人大代表，仍是农业户口的临时工。这种“临时工干着天下第一难的工作”，在全国极为普遍。即使给了一些编制并规定“人走编制在”，实际上往往“编制随人走”。工资少、待遇差、工作难、得罪人，甚至生命财产都得不到保障，很难稳定住这支本就是拼凑起来的队伍，而提高一支不稳定队伍的素质，自然更加困难。

我们的建议

一、**计划生育，丈夫有责。**周恩来同志早就说过：搞计划生育专在女同志身上打主意，仍然有重男轻女的思想。在生育意图和生育行为中，丈夫都是起主导作用的，理所应当承担更多的责任；而且在技术上，施行男性结扎术比女性结扎更简便易行，既安全，无副作用，又节省开支。绝育措施以男性输精管结扎为主，是四川省的特点，全省结扎术中男扎占95%，全国三千多万例男扎中，四川占二千万例。四川的经验很值得总结和推广。

二、**重点抓杜绝多胎。**农村人口的真正威胁在计划外二胎和多胎生育。从1982年第三次人口普查到1990年第四次人口普查8年间的生育情况来看，人口增殖率小于1的有9个省区市，妇女总和生育率小于2的也是9个省区市，农村妇女总和生育率小于2的8个省区市，也即2/3以上的省区做不到只生2个，甚至政策上在农村也只许生一个的四川、江苏，也做不到。四川省蓬溪县1990年计划外二胎是计划内二胎的17倍，而1991年1—8月又增至20倍。贵州省平塘县实际生育率与政策生育率差值为70.74%，其中多孩率占21.76%，早育率占3.5%，二孩出生中有45.48%没有按政策规定的间隔生育。所以杜绝多胎对控制农村人口增长具有决定性意义。据河南省政协的调查，多胎生育主要集中于25至34岁的年龄段，应着重加强管理；但另一种情况如贵州省政协对平塘县的调查，用第四次人口普查10%机器汇总分析，主要是对42、43、

44、48、49这五个年龄组的已婚妇女没有管理好，导致多孩率与总和生育率上升，所以对中年即使行将绝经的妇女，也不能掉以轻心。关键在突破二女户结扎。

三、要依法管理，绝不能轻视人口的思想教育工作。计划生育是为了国家、民族、人民的根本利益，但当前的经济发展水平，让农民只生一个或二女结扎，农民是要克服巨大困难，甚至做出一定“牺牲”的，因此必须坚持耐心细致的思想工作，克服一些干部认为“软件”不解决问题，单纯依靠“硬性”行政措施，甚至强迫命令、简单粗暴的做法。

事实证明，思想教育耐心具体，干部党员以身作则，并认真为群众排忧解难，建立完善社会保障制度，才是最有力量的。反之，若发生流血事件，影响会很恶劣，党群、干群关系会受到严重伤害，很难愈合。

四、各部门通力合作，集中有限的人力、物力、财力，合理使用。做好计划生育工作，必须提高服务质量，改善服务态度，严格健全管理制度，而所需的人、财、物当前普遍紧缺，必须集中合理使用。

1、建设一支精干的计划生育工作骨干队伍。

四川省委、省政府除给计划生育部门增加专职招聘指标外，还采取措施，切实稳定基层计生干部队伍：(1) 补齐区、乡(镇)计生干部缺额，退回被挤占了的指标和编制；(2) 计生专干不能平级调动，提拔调动的要征得县计生委的同意，先进后出，不能带走指标和工资基金；(3) 公开招考，择优录用，签订合同，实行保险制度；(4) 村一级挑选有人口意识、热心为群众办事、公道负责的人担任计划生育指导员或服务员，并解决合理报酬。

2. 医疗三级网、妇幼保健网及计划生育网要相互配合，取长补短，发挥整体功能。目前区、乡等基层医院、妇幼保健所(站)有较强的技术力量，计生技术服务部门有较好的设备，应当密切配合，相互支持。农村的计生手术等技术性工作，可以利用

乡卫生院的技术力量，彼此协作，既可解决计生工作人手不足的问题，又可提高手术质量。计划生育工作与妇幼保健有着天然的联系，二者相辅相成。查环、查孕、妇检治病，提供优生优育知识和保健服务，结合起来做好了，群众将消除顾虑，愿意实行计划生育。反之，如贵州省望谟县二孩已结扎夫妇，因小孩死亡，今年要求做吻合手术的就96家，这既给群众造成不幸与困难，国家还要承担一大笔手术费用，而且给计划生育工作的开展增加了难度。因此，妇幼保健部门应认真做好孕、产妇和儿童系统保健管理，解除农民群众只生一个孩子的后顾之忧，为提高我国人口素质打好基础。计划生育部门应给予充分的理解和支持。有些县、乡、村，医疗、妇幼保健与计生工作已结合起来一起抓，效果较好。

五、加强对流动人口的齐抓共管。

一些省市对流动人口（包括协议工、轮换工、合同工、临时工及经商个体户）管理摸索出一套办法，取得良好成绩。1. 用工单位对流动劳动者从上岗培训时起，即有针对性地进行计划生育思想教育；同时，增强合同制约机制。被录用的人必须具备原所在单位或村、乡关于本人生育情况的证明，录用后签订婚育合同。开展经常性的广泛宣传教育，热情提供技术服务，落实综合节育措施，了解、掌握其婚育情况，并按情况分为“放心户”、“关心户”、“重点户”，进行分类管理。2. 工商局严格管理外来经商从业人员，凡违反生育政策、经教育不采取补救措施的，一律吊销营业执照。对租房的流动人口则建立“住房出租包保合同”，即出租住房户包保租房户不超生，发现计划外怀孕不报，隐瞒计划外超生，出租住房户要按合同受罚。3. 在流动人口中建立计划生育协会，组织其自我教育、自我管理、自我服务。必须齐抓共管才能有效地控制流动人口的生育。

宁夏回族自治区农村计划生育调查报告

(1992年7月)

全国政协专委会人口问题研究组 宁夏回族自治区政协

全国政协人口组与宁夏自治区政协组成联合调查组，于1992年5月底至6月上旬，对回族聚居的吴忠市、固原县、泾源县控制农村人口和计划生育情况进行了专题调查研究。先后听取了自治区、市、县的计划生育工作汇报，视察了区、市（县）、乡三级计划生育服务站、医院、妇幼保健站、卫生防疫站等18个机构，召开了区、市、县部分政协委员，宗教、民族方面的代表人士，民主党派人士，计生、卫生工作人员等参加的4次座谈会，并深入到7个村走访了53家农户。现将调查情况和建议报告如下：

宁夏计划生育工作起步晚、进步快， 发展极不平衡

宁夏是一个以回族为主体、汉族居多数、共有35个民族的回族自治区。全区总人口479.3万人，其中回族人口157.2万人，占总人口33.2%。总面积51800平方公里（约7770万亩），其中耕地面积1198.8万亩，人均耕地2.56亩。

自治区自80年代初起全面推行计划生育，起步较全国多数省、区晚，但从1989年开始实施计划生育目标管理责任制以来，进步较快。至1991年全区三年绝育人数10.4万，相当于1983年至

1988年六年绝育人数的总和。详见下表：

| 年 份 | 1988 | 1991 | 降 幅 | 全国降幅 |
|----------|-------|-------|------|------|
| 人口出生率(‰) | 24.79 | 21.96 | 2.83 | 1.1 |
| 自然增长率(‰) | 19.55 | 16.83 | 2.72 | 1.1 |

川区（全区20个县市中的12个县市）已低于全国平均水平：

| | 川 区 | 全 国 平 均 |
|----------|-------|---------|
| 人口出生率(‰) | 17.74 | 19.68 |
| 自然增长率(‰) | 12.92 | 12.98 |

川区的吴忠市、山区的固原县和泾源县，是自治区内自然条件和计生工作开展绝然不同的两个类型的三个回族聚居县、市。1991年情况如下表：

| | 回族人口(%) | 出生率(‰) | 自增率(‰) | 总和生育率 |
|-----|---------|--------|--------|-------|
| 吴 忠 | 55 | 20.43 | 15.88 | 2.19 |
| 固 原 | 42 | 24.05 | 19.26 | 2.9 |
| 泾 源 | 97 | 30.61 | 24.57 | 3.63 |

吴忠市地处银川平原中部，1991年农民人均纯收入757元，是全区的计划生育先进市；固原县和泾源县均属国家“三西”贫困重点地区（西海固），泾源县1991年人均收入225元，县财政支出的90%靠国家补贴。宁夏的计划生育工作各地发展极不平衡，城乡之间、山川之间差距很大。占全区总人口43.57%的山区8县，1991年人口出生率27.41‰，自然增长率21.90‰，分别高出全区平均水平5.45和5.07个千分点。计划生育重点在农村，难点在山区，对此自治区领导认识非常明确。今年决心集中力量、下大力气抓南部山区8县“计生”工作，力争使其中一半县改变面貌。

宁夏抓计划生育工作主要有特色的做法是：

1. 实施计划生育目标管理责任制。人口、生育指标层层下达，层层落实，逐级签订责任书，并作为考核各级政府政绩的重要依据，与干部的奖罚挂钩并记入档案。

2. 争取伊斯兰教组织成为计划生育工作的助力。回族群众信奉伊斯兰教，针对这一特点，尊重并动员民族宗教界上层人士和清真寺阿訇，协助政府推行计划生育。从汇报中及座谈会上我们亲耳听到一些阿訇朴素而生动地讲述计划生育“使得”、能让穆斯林过上好日子的道理，许多阿訇且身体力行。泾源全县共146名阿訇，138名阿訇的直系亲属做了节育手术，其中绝育145人，置环37人，产生了很好的影响。

严峻的人口形势和存在的主要问题

全国第四次人口普查资料表明，1982—1990八年间，宁夏人口年平均增长率为2.25%，与同期全国平均增长1.48%相比，高出0.77个百分点。在30个省、自治区、直辖市中，增长率高居榜首。人口过快增长的严峻形势，严重制约了经济和社会的发展进程，直接影响人民物质生活的改善和文化教育的提高。1990年较1950年耕地面积增加了22.9%，人均耕地却由8.8亩降到2.6亩，川区仅1.2亩，已低于全国人均1.3亩的水平。1990年较1956年粮食增长1.5倍，人均占有粮却由904斤降为840斤。15岁以上人口中，文盲、半文盲达102.7万人，占总人口的22.1%，在全国5个少数民族自治区中仅优于西藏；女孩子失学尤为严重。

回民的习俗，传宗接代、重男轻女等旧观念与汉族相似，习惯大家庭多子女，认为人多兴旺。“内妇人不能见外男子”，一般封建意识较汉民更为严重。伊斯兰教规定女子见“天葵”（月经来潮）即可结婚，早婚成俗。此外，又不与非穆斯林甚至非同一教派通婚；在山区社会交往受限，妇女尤甚。因此，婚姻选择圈小，近亲结婚较多。通过实地调查，我们了解到回族聚居的南部

山区农村计划生育、优生优育的难度很大，亟需解决与改进的主要问题有：

一、早婚早育问题突出。宁夏回族法定结婚年龄比全国提前两岁，但不到法定年龄结婚的比例仍很大。固原县最近对三个乡的婚姻登记抽样调查，在调查的500对中合法登记390对，占78%；未登记110对，占22%，其中不到法定年龄结婚的占54%；以宗教仪式代替司法登记的占17%，有很大部分是为了早婚早育。该县黄铎堡乡羊圈村，去年12对青年结婚，18岁以下年龄的7对，其中大队干部亲属2对，而且是近亲结婚。近几年早婚比例呈上升趋势，据第四次人口普查资料，1989年全自治区未到法定年龄结婚人数比1982年增加1.2倍。早婚必然导致早育，据第四次人口普查10%提前抽样汇总资料推算，1989年全区15—19岁育龄妇女生育的子女，占当年总出生数5.6%。我们走访的泾源县东峡乡底沟村支部书记家，其大儿媳14岁结婚，22岁已生三孩，大孩8岁，二儿媳怀中抱着一岁多的孩子，又怀孕了。

二、超计划生育仍然严重。宁夏的计划生育政策虽比汉族地区宽，超生率也已由1982年的34.35%降到1989年的19.9%，1991年降为14.9%，但“超生”人数仍占出生人数的15.69%，回族聚居的山区农村更为严重。现行生育政策，允许山区回族农民可生三孩，但从我们实地调查和自治区有关统计都表明仍有20%的回族妇女生了四孩或更多，主要是有女无儿户。目前山区8县共有有女无儿户12,260户，其中生够胎次的6,678户，结扎的只有366户，我们实地调查中没见到1户纯女户结扎。农村落实绝育措施人数中，相当多数是超胎次生育（且已有一个男孩）的妇女。这状况除习俗方面原因外，与山区非常需要男劳力也有关。纯女户结扎不能突破，控制多胎生育就只能是一句空话。

三、生育间隔期的要求基本放任自流。自治区生育政策允许川区农民生育二胎，山区回族农民生育三胎，但都有间隔四年的规定。而我们走访的50多户农家，可以说家家生育都是自然间

隔，一至两年，个别甚至有两年三胎。据全区统计，1990年育龄妇女生育第一胎平均年龄22.1岁，第二胎23.8岁，第三胎25.9岁。群众怕生育政策变而抢生，胎次之间上环取环怕折腾，山大沟深交通不便，尤其基层干部对此缺乏认识，措施没跟上，都是造成生育间隔期有名无实的原因，间接促成了多生。

四、基层“计生”干部队伍建设问题大。相当数量的乡、村两级“计生”干部素质差，对自治区现行生育政策理解不透，节育避孕知识知道不多。既耽心置环后政策变不给取环，又耽心置环后不能再生育，对计划外生育的含义模糊不清，错误认为抓间隔没必要。“以其昏昏，使人昭昭”，宣传教育跟不上要求。“计生”专干不专，女干部尤少，泾源县东峡乡1名女“计生”专干被县里调去当打字员，至今未给补上；村多为会计（男性居多）兼管，与回民习俗相背，工作很难做到家，做到人。“计生”网络的网底基本是破损不健全的。流引产比例普遍高，民族宗教人士反映很大，使落实“三为主”方针更具紧迫性。因此，亟须加强基层计生干部队伍建设，尤需培养民族女技术人员及女的村信息服务员。

五、流动人口与“吊庄”人口缺乏管理。宁夏为改善贫瘠山区农民生活，发展农业经济，动员青壮年农民迁移到黄河新灌溉地区垦殖（名为“吊庄”），“来去自由”。迁移农民暂不属临近县管理，仍由原县管理，但实际是鞭长莫及，无法管理。这部分人与外地流入宁夏做工、经商人员，目前均未管理起来，“超生”严重。

六、计生统计数字严重失实。山区个别乡、村甚至要扶贫款和报计生成绩有用两本账的。某县某乡去世了24人，只报4人，以致出现医疗卫生条件极差的宁夏，统计的死亡率却大大低于京、津、沪的异常现象。统计数字所以失实，统计干部素质低是个原因，尤其要防止党政一把手对统计工作的不正当干预。

意见和建议

一、进一步将各级领导对现行生育政策的认识统一到党中央和国务院的指示上来，决不能动摇。对自治区规定的南部山区8县农村少数民族提倡一对夫妇生育一至两个孩子，最多生三个，但必须经过四年间隔期的政策，一定要从严掌握，不能再各行其是。要特别重视提高基层领导的人口意识，强调干部、党团员起模范带头作用，尤其对偏远的山区农村，须采取强有力措施制止早婚早育和多胎生育，奖励引导农民少生和优生优育，逐步实现社会养老保险制度。在民族地区要严格婚姻登记制度，尊重并动员教育清真寺阿訇支持计划生育工作，必须经民政部门登记后，才给作宗教仪式。提高穆斯林群众的法制观念，使其懂得早婚和未婚生育不仅是违法行为，而且对大人、孩子的体质皆不利。

二、建议国家计生委在宁夏南部山区八县试点。那里的计划生育工作，既面临着经济文化落后带来的困难，又是少数民族习俗与宗教影响较大的地区，很有特点和代表性。重点抓一下，取得突破，对其它贫困民族地区有指导意义。

三、在自治区内各级人大、政协增加计划生育工作者的代表、委员名额。同时，要加强群众工作尤其是村级计划生育协会的建设，大量吸收回族积极分子和宗教界人士参加。注意发挥村级计划生育协会的作用，目前村级协会的活动尚很少。

加强农村卫生工作是实现 小康战略目标的一项重要任务

——与25省、自治区、直辖市政协
医卫体委协作调查报告

(1992年9月)

全国政协医卫体委员会

“2000年人人享有卫生保健”是世界卫生组织提出的全球性战略目标，这是全世界人民的共同要求。李鹏总理代表中国政府对此已经做出承诺，并在1988年阐明：实现人人享有卫生保健是2000年我国社会经济发展总体目标的组成部分。这是符合我国广大人民要求的，特别在农村，农民在实现温饱后，迫切要求改善医疗卫生条件，在尚未实现温饱的地区，重视解决因贫致病和因病致贫的问题，也是解决脱贫致富的重要内容。因此，实现人人享有卫生保健，应当成为我国农村实现小康水平的一项重要标志，也是扶持贫困地区的一项重要工作。对我国这样的发展中国家来说，只有在社会主义制度下，才能够实现2000年人人享有卫生保健的目标，这对移风易俗、提高中华民族素质、建设具有中国特色的社会主义，都具有极其重要的意义。

近一年来，委员们通过调查感到，当前我国许多地方的农村卫生工作，严重滞后于经济发展，许多同志没有认清卫生工作与发展社会生产的辩证关系，情况令人担忧。最近，在邓小平同志南巡谈话精神的鼓舞下，经济发展的形势十分喜人。为了进一步

调动农民的积极性，在发展农村经济的同时，对改进农民的医疗卫生条件，加强农村卫生工作，应当引起足够的重视。

一、成绩 曲折 经验

建国以来，党和政府是重视卫生工作的，多次强调卫生工作的重点在农村，并制订了一系列正确的方针政策，在广大医务工作者和广大群众的共同努力下，取得了巨大成绩，积累了丰富经验。1949年全国解放时，农村严重缺医少药，30%的县没有医院，80%的乡镇没有卫生院，几乎100%的村没有医疗点。经过几十年的努力，到1991年全国每个县平均有5个以上的医疗、预防、保健机构，所有的乡镇都建起了卫生院，85%以上的村有了医疗点。农村卫生事业的发展，改善了环境卫生，减少了疾病流行，降低了人口死亡率，改变了过去那种“小病抗，大病躺，重病见‘阎王’”的贫病交加的情况，有效地保护了社会生产力的发展，充分体现了社会主义制度的优越性。

但是，由于种种原因，我国农村卫生工作走过一段弯路，出现过较大的曲折。如在1988年以前一段时间，我国人民创造的被视为有中国特色的合作医疗在大部分农村停办了，相当的集体办卫生室解体了，不少地方城市对农村卫生工作的支援中断了，近半数的乡村医生离开集体走向单干。这种情况，给广大人民治病带来极大困难，尤为严重的是基层的预防保健受到很大的削弱，致使某些传染病在一些地区又有回升，使部分群众又陷入因病致贫的境地。据湖北省襄樊市1989年对10%的村抽样调查，在1841户贫困户中因病致贫的有1179户，占64%。湖北省阳新县枫林镇塆上村黄家咀农民黄××，1988年两个孩子患病，因该村没有卫生室和卫生员，孩子的病没有得到及时治疗，在两天时间内一个死于痢疾，一个死于肺炎。

这些问题的出现，引起了党和政府的重视，采取了一些必要

的措施。1990年3月，卫生部、国家计委、农业部、国家环保局和全国爱卫会联合发布了《关于我国农村实现“2000年人人享有卫生保健”的规划目标》，要求“把保障农民健康，提高人口素质，纳入社会经济发展总体目标，使卫生事业与经济发展同步增长”。1991年全国卫生工作会议总结中提出，“在过去一段时间，尤其在农村经济体制变革后，没有及时地强调坚持集体互助福利制度和三级医疗预防保健网的网底建设，致使农村卫生大为削弱，城乡差别进一步扩大，不少农村卫生机构与合作医疗解体，预防保健受到严重影响。”会议把加强农村卫生工作确定为卫生工作三大战略重点之一。此后，各省、自治区、直辖市采取了相应措施，使农村卫生工作出现转机。合作医疗行政村覆盖率开始回升，由1989年的4.8%上升到1991年的6.1%；集体办卫生室由32%上升到36%。一些地方还制订了集体办卫生室的规范要求、管理程序和评价标准；创办了合医合药、合医不合药、合药不合医等多种类型及村办村管、村办乡管、村乡合办、乡企合办等多种集体办医形式。随着乡镇企业的发展，一些地方还试办了由集体和个人共同集资的“统筹医疗”、“风险医疗”和医疗保险制度。为了稳定在农村基层工作的卫生队伍，有的地方还做出了在工资浮动、住房分配、子女上学就业等方面给予适当照顾的规定，收到了较好的效果。这些做法和经验值得认真总结和推广。

但是，农村卫生工作的发展极不平衡。在一部分地区取得显著成效的同时，相当多的乡村仍是严重地缺医少药，农民治病十分困难，因病致贫仍是陷入贫困的重要原因。有些地方的医疗卫生阵地，甚至被巫医和封建迷信所统治，而且往往导致社会的不安定。在这些地方，社会主义精神文明无从建设。在许多地方，作为农村卫生工作的三大支柱——农村三级医疗预防保健网、合作医疗制度和农村卫生队伍——仍存在不少问题，亟待重视和解决。

二、农村三级医疗预防保健网、合作医疗制度、 农村卫生队伍的现状和问题

我国农村出现的县、乡、村三级医疗预防保健网，自愿互利的合作医疗制度和热心为农民服务的乡村医生，是我国广大群众在党的领导下创造的社会服务保障体系的重要组成部分，是有中国特色的为八亿农民所欢迎的医疗卫生保健的重要制度和措施，是对卫生事业和人类文明的一项贡献。世界卫生组织正是从我国农村卫生工作的成功经验和建立的这些制度和措施中，看到了实现“2000年人人享有卫生保健”的可能性和希望。但是要真正实现这个目标，并不是一件容易的事情。我国是发展中国家，社会经济水平不高，农村地域广阔人口众多，城乡之间、地区之间的经济发展水平和卫生工作基础都有很大差别，前一段出现的曲折给农村卫生工作造成的损失远没有得到弥补和恢复，对农村卫生工作目前存在的问题和困难必须要有充分的认识。

——全国仍有12%以上的村没有医疗点，不少地方三级医疗预防保健网的网底还没有修复，特别是贫困地区医疗设施十分简陋，仍然是缺医少药，群众看病十分困难，庸医、卖假药者和各种封建迷信乘机而入。

——全国虽有近88%的村恢复了医疗点，但合作医疗行政村复盖率恢复缓慢，到今年第一季度约占10%。不少单干的乡村医生诊病无记录、用药无处方、收费无单据。不少被个人承包的村卫生室成为单纯诊所式医疗点，预防保健工作无人做。1989年某省14个县小儿麻痹症暴发流行，经查对140名患儿有116例未服疫苗。

——乡镇卫生院房屋破漏，设备陈旧，缺乏基本工作条件。全国卫生系统危房总数达960万平方米，主要集中在乡镇卫生院。湖南省危房率占41%，甘南藏族自治州危房率达62%。黑龙江省牡

丹江市有34%的乡镇卫生院缺少基本抢救设备，难于应付急诊急救；有37%的乡镇卫生院因无设备不能做血、尿、便常规检查。内蒙70%、吉林75%的乡镇卫生院无条件开展下腹部手术。湖北省郟阳地区有50%的卫生院仍然只靠血压计、体温表、听诊器看病。

——农村卫技人员流失，队伍结构失衡，医疗技术水平下降。解放以来我国农村卫技人员的比重，在较长时间内一直超过50%，但从八十年代开始出现比例下降，由1978年的54%下降到1991年的41%。四川省雅安市从1985年到1990年每年递减农村卫技人员4%。甘南藏族自治州1977—1990年乡镇卫生院职工共增加62人，而1983年以来却有71位有学历、有职称的医务人员调出；该州100多所卫生院七十年代多数能够开展下腹手术，现在仅有7所卫生院还能做这样的手术。湖北省阳新县的枫林、大德、富池三个卫生院近5年来共调出42位医务人员，其中19位是业务骨干，占调出人员的45%。更值得注意的是，能分配到农村来的大专卫技人员本来就少，来后又留不住；相反，没有任何卫生专业知识的待业青年又大量补充到医疗卫生岗位上来。江苏省铜山、新沂等四县在1990、1991两年就安排了800多人，使卫生院人员的结构严重失衡，大大降低了技术水平和服务能力。

——乡镇企业有很大发展、经济情况较好的地区，在医疗卫生方面同样存在亟待解决的问题。不少地方的农民已经住进二、三层小楼，进到屋里是干干净净，甚至设施现代化，出了院子依然是蚊蝇成群垃圾成堆，很多地方改水改厕的任务没有完成，粪便污染仍很严重。上海市仍有5.3%的农民吃用河水，有46万只没有加盖的露天粪缸。天津全市农村有公厕10137个，改为水冲式的只有2202个，占21%；私厕57万多个，改为双缸式的只有2万多个，仅占总数的4%。苏锡常地区可称为我国农村经济发达地区，农民生活水平有大幅度提高，但是改水改厕的任务远未完成，由于粪便污染，致使有的肠道传染病几年来发病率居高不下。随着乡

镇企业的发展又增加了危害农民健康的新污染源。苏州市太仓县是县、乡、村办企业高速发展地区，1991年人均国民生产总值达到4720元，列全国第8位，居全省第1位，他们虽注意了防尘消毒问题，但1991年对该县的县、乡、村办企业七种毒物监测结果表明，除尘合格的企业仅为57%，毒物处理合格的企业仅为42%。应该看到，随着劳动密集型和有污染的企业向农村、内地转移，势必给农村卫生工作带来许多新的问题。

1991年党的十三届八中全会关于“加强农业和农村工作的决定”中，明确提出“坚持开展爱国卫生运动，抓紧农村医疗卫生网建设，建立健全合作医疗制度，努力消灭地方病”的要求。现在的问题是，一些地方的领导对搞好农村卫生工作的重要意义认识不足，有的说起来重要做起来仍是另一套，各有关部门配合协调不够，法律法规不健全，政策不配套，中央已经提出的要求和规定的政策、措施不落实，致使目前三级医疗预防保健网网底破陋、合作医疗解体、农村卫生人员流失的状况远没有从根本上解决。

三、几点建议

1. 提高认识，加强领导。农村卫生工作是我国卫生工作的重点，是国家卫生体制的基础，是农村社会发展的重要组成部分。搞好农村卫生，保护农民健康，首先是各级政府的职责，而不仅仅是卫生部门的事。省、地、县、乡、村各级党政领导应视此为己任，树立明确的大卫生观，摆正农村卫生工作与发展农业经济之间的关系，并按照2000年人人享有卫生保健的规划目标，组织有关部门参加，支持群众办医的积极性，把加强对农村卫生工作的领导列入议事日程，切实贯彻八中全会有关卫生工作的决定，要认真总结经验，采取切实措施，真正把卫生工作的重点放到农村，在卫生资源（包括经费、人力、物力）上，在工作部署

上，在制订政策上都应有实际体现。一定要用提高农村卫生工作水平来逐步缩小城乡差别，促进整个国民经济的发展，发挥其社会保障功能。

2. 合理调整卫生事业费城乡分配比例，增加对农村卫生的投入。据统计，1989年与1978年相比，卫生事业费用于县以上医院补助由34%增加到40%，而用于乡镇卫生院和合作医疗的补助由29%减少到18%。如以1989年全国卫生事业费74.4亿元计算，则等于当年用于乡镇卫生院和合作医疗的补助少8.18亿元，县以上医院补助增加4.46亿元。1991年用于卫生院、合作医疗的补助虽由18%调整到19.5%，但以当年卫生事业费86.4亿计算，仍少8.21亿元。这种情况应尽快改变，起码要恢复到1978年的比例水平。

改革开放以来，对城市医院制订的一些自我完善和创收的政策，已发挥了城市医院特别是大医院技术好、设备新、科室全的优势，使其增加了收入。相比之下国家对城市医院补助占总收入的比重越来越小，有的还不到10%，实际上国家补助已成为“锦上添花”。建议对创收情况较好的城市大医院，可在试行按成本收费的基础上，减少或取消国家对它的补助，把这笔经费用于对农村基层卫生组织的补助，取锦上添花之“小花”，为农村卫生组织釜底添“大薪”。可考虑选择有条件的省或市进行试点，总结经验，逐步推广。

另外，不论是全民所有制或是集体所有制的乡镇卫生院，几十年来都同样承担着农村卫生建设的任务。应改变对全民多补、集体少补为不论全民或集体，一律实行统一的差额补助政策。对老少边穷地区的乡镇卫生院实行全额补助。

3. 建议国务院授权地方政府，在经济条件许可的地方，可在农村“五项统筹”的基础上，增加一项卫生统筹，在“三项提留”中，增加一项卫生提留，以支持农民办医。对于农民自愿筹集资金办合作医疗、集体经济投资支持群众办医，应视为自筹自

用民办民助的健康投资，而不是“乱摊派”或“增加群众负担”。并建议给合作医疗基金以存款计息政策。

4. 给卫生医疗保健机构以学校一样的政策待遇，使农村的卫生医疗保健机构在举办经济实体或第三产业时，能参照校办企业，在产品税、增值税、营业税、所得税、房产税、土地使用税等方面，享受同等优惠待遇。要像解决教育危房那样，把解决卫生危房纳入各级政府统一计划，分期、分批进行，以加快卫生系统危房的解决。

5. 改革医学教育，逐步建立为农村培养、输送卫技人员的体系。改变卫生技术人员技术职称城乡一个评聘标准的作法，建立农村卫生人员的职称系列和对长期在农村工作的卫技人员在工资待遇、住房、子女就业等方面的奖励政策。合理解决乡村医生报酬，原则上应不低于村级副职干部或民办教师水平。有条件的地方可建立乡村医生养老保险制度。

6. 加强农村卫生工作的法制建设。建议制订农村卫生行政管理条例、农村三级医疗预防保健网技术管理条例、城市医疗单位支援农村办法、合作医疗章程等，以维护农村卫生工作的合法性，并逐步走向规范化、制度化。

由于各地经济发展不平衡，工作基础差异较大，因此，在落实邓小平同志南巡重要谈话和八中全会对农村卫生工作提出的要求的过程中，一定要因地制宜，因时制宜，分类指导。随着思想的进一步解放，改革开放进一步扩大，和农村经济进一步发展，我国农村卫生工作也一定会取得更大的成绩，为我国8亿农民实现小康战略目标做出应有的贡献。

关于律师体制改革问题的调查报告

(1989年3月)

全国政协法制委员会

全国政协法制委员会调查组1988年第四季度在北京、天津、上海市政协的协助下，对律师工作进行了调查。在北京，邀请司法部鲁坚副部长介绍了律师工作现状和改革设想，与全国律师协会、市司法局、市律协及中信、长城、环球等七家律师事务所进行了两次座谈。李文杰、陈卓、巫昌祯等委员去天津、上海分别听取了司法局的汇报，访问了四家合作制律师事务所，先后与28家综合性和专业性事务所的68位专职、兼职、特邀律师分别举行了9次座谈。兹将调查情况和意见报告如下：

自1979年恢复律师制度以来，律师工作发展较快，为保护公民和法人的合法权益，促进改革开放，提供了法律服务，起了加强社会主义法制的作用。但也存在着影响律师工作正常开展的一系列问题，极不适应当前治理整顿、深化改革和法制建设的需要。

(一) 律师人数严重不足。造成这种情况的原因，主要是由于把律师作为国家法律工作者看待，受国家编制、经费的限制。我国现有律师27,000多人（含兼职律师8,000余人），人均律师数不及美国的1%。1987年统计，全国法院审理的150多万件民事、经济

案件中90%没有律师代理，29万件刑事案件，半数以上没有律师为其辩护，400多万家工商企业中，有律师担任法律顾问的仅占1.2%。京津沪三大城市，专职律师总数也只是一千来人。这也从一个侧面反映出我国当前法治的水平。

(二) 律师素质不高。除授予荣誉证书的老律师外，律师队伍中具有系统法律知识和履行律师职务经验的为数不多，有经济专业知识和涉外法律知识的则更少。同时，散布很广的城市街道和农村乡镇的法律顾问处、服务所，大量非律师在履行律师业务，他们没有受过法律培训，亟待加强培训和管理。

(三) 律师管理体制行政化。把律师机构作为司法行政部门的下属机构对待，妨碍律师依法履行正常职责，不利于公正地为社会提供法律服务。律师事务所没有应有的人事权，适宜从事律师工作的进不来，不具备做律师工作条件的却不断分配到律师事务所。有的地方司法部门甚至把律师事务所作为其创收单位，提取高额“管理费”，并平调其事业基金。对律师不实行按劳分配政策，按行政机关干部对待，缺乏竞争机制，影响律师积极性的发挥和业务能力的提高。

(四) 律师的社会地位不受尊重，诉讼活动中的法律地位缺乏明确规定。近年来不断出现律师正常履行职务遭到公、检、法机关关押、逮捕、殴打、轰出法庭甚至判刑的违法案件。不久前发生的“台安三律师案”(现已初步平反)就是一个典型例证。律师履行正当职责还缺乏人身和其它法律保护。对律师在诉讼过程中的限制过多，权限不明。现行诉讼法规定，法院开庭审理刑事案件七天前才告知被告人可委托辩护人，而律师接受委托到出庭一般只有三、五天时间，要完成阅卷、取证、会见被告人、撰写辩护词的工作，几乎是不可能的，因此律师辩护常流于形式。律师对法院判决又没有提请上级法院复核的权利，正当意见很难被法院采纳。同时，律师没有明确的调查取证权，没有独立的上诉权，不能参予申诉案件，律师实难履行其正当职责。

二

对律师工作面临的问题，我们提出以下意见和建议。

(一) 制定《律师法》是广大律师的强烈要求，也是推进和规范律师工作的迫切需要。1980年颁布的《中华人民共和国律师暂行条例》，对恢复和发展律师工作起过重大作用，但已远不能完全适应当前的需要，《条例》的某些规定有碍律师制度的健全发展。我们认为，律师工作就是运用法律知识为整个社会提供法律服务的。他们依法维护公民和法人的正当权益，维护国家法制和正常秩序，在履行职责中对群众进行法制宣传教育，帮助和制约审判人员对案件作出正确公正的判决，从而调整着社会关系，保障民主权利，为建立社会主义商品经济新秩序服务。因此，明确规定律师是社会法律工作者对健全律师制度有着根本性的重要意义。这就要求对律师工作的性质和社会地位，对律师的权利、义务以及独立履行职责必须提供的保障，作出法律规定。律师的职业是主持正义、维护法治，必须具备较高的法律知识水平和崇高的道德情操，这就要求对律师的条件、资格的取得，对律师的道德规范和奖励、惩戒，作出具体的规定。

(二) 目前司法行政部门对律师和律师事务所的管理体制和管理方法，必须加以根本改革。司法部门是负责执行国家司法工作方针、政策的，它对律师工作有宏观管理之责，也必须对律师依法正确履行职责予以指导和监督，主要是通过制定、执行《律师法》和其它有关法规，制定发展律师工作的全面规划来实现。律师协会是依法建立的律师群众社团组织，它承担着保护律师正当权益、教育律师恪守纪律与服务道德、正确履行职责的任务，它是实行行业自治管理的适当机构。因此，目前亟需加强律师协会的组织，赋予符合其组织性质的职能和任务，以便能更好地支持律师的工作和律师事务所的正常发展，这应是我们改革律师管理

体制的目标。

(三) 律师的数量、素质问题，需由司法部门全面规划，制定和实行严格的律师资格考试制度、进修制度和考核制度，制定律师工作守则、职业道德规范，定期组织评奖活动。在这些工作中律师协会是能够和应当发挥其行业公会作用的。兼职律师目前仍是一支重要补充力量，具备律师条件的应使其能继续为公民和法人提供法律服务。特约律师是在政法岗位上工作多年，现已离休而从事律师业务的人员，我们建议，特约律师也要经过考核，承办诉讼案件应实行一定年限的“回避制度”。

另外，律师收费标准也应根据实际作些调整。据上海去年第三季度统计，法律顾问费收入占律师收入的70%，民事代理收入占10%，刑事辩护收入仅占1.5%，这虽和当前律师工作的实际情况有关，但也反映出刑事案件和一般民事案件存在着收费标准偏低的问题。

三

合作制律师事务所问题是我们这次调查的一个重点。司法部改革律师体制的设想，提出建立国家办的律师事务所、合作制律师事务所和个人开业三种形式并存，并以合作制律师事务所为主体的新律师制度，我们认为是符合当前改革需要，有利于发展律师工作的。

近年来，在司法部门的支持、推动下，一些地方进行了合作制律师事务所的试点，应该说这是律师制度改革迈出的意义重大的一步。由志同道合的若干律师自愿联合组成民主的、有一定自主权的律师事务所，已表现出优越性：打破铁饭碗，不再吃大锅饭，实行按劳分配，调动了律师的积极性；人员结构比较合理，初步实现了优化组合；实行了民主管理，制定了一些适合专业情况的内部规章制度；引进了竞争机制，注意优质服务。这种

律师事务所，不但增加了个人收入，而且能不断积累集体事业和福利基金，作到自筹开办经费，带来了较好的经济效益和社会影响。我们调查的上海三家事务所和天津东方律师事务所都不同程度地显示出上述优点。

但是，合作制律师事务所也存在一些亟待研究和解决的问题。

(一) 只顾办案抓收入的“短期行为”倾向。不重视学习以提高业务政策水平，甚至无人愿去参加业务进修。单纯追求经济收入，抢办收入大的经济和涉外案件，而不愿办一般民事和刑事案件，忽视社会效益，违背律师的主要职能。

(二) 为争收入、争案件进行不正当的竞争，置律师要主持正义、维护社会主义法制、提供优质法律服务的职业道德于不顾。

(三) 律师职业的性质和律师事务所的地位亟待作出明确的法律规定。已同原工作单位脱钩的干部，则担心福利待遇和社会保险缺乏可靠保障，人事关系和档案无适当单位管理。

我们认为：

(一) 合作制律师事务所是在司法部门宏观管理和政策指导下进行工作，重大原则和管理问题依据《律师法》解决，维护国家法制和为社会提供法律服务的组织。因此，它应当成为严格遵守和执行法律的模范，应当与“合伙经营”的企业有根本性的不同，应当具有“集体事业法人”的法律地位，并有权依法制订内部的规章制度，进行自主管理，司法行政部门不应任意干涉其正当自主权。

(二) 合作制律师事务所目前尚处于试点阶段，考虑到客观条件和各地情况差异较大，近年内不宜全面推行。上海试点中对事务所人员的管理办法采取几种不同模式，甚至实行“一所两制”，都还有待实践总结。经济不发达地区一时难以“自收自支”，立即搞合作制很可能不利于律师事业的发展。试点阶段对原来有

工作单位人员实行停薪留职（也保留某些社会保险待遇）和采取一所两制办法以减少顾虑、推动律师制度改革，这只是暂时的办法；经过试点进而推广时，与原所在单位供给关系全部脱钩为宜。上海对未被律师事务所组合的律师，采用收回编制、实行聘用的办法，有利于扩大律师队伍和律师事务所的用人权，也是可行的。在整所转制的情况下，原有财产如何处理，可采取估价转让或者租赁的办法。

（三）在分配问题上，应适当放宽政策规定，对律师收费标准和律师事务所的收入分配也应法规化，政策上力求相对稳定，对过高收入的问题应通过实行个人收入调节税解决。

合作制律师事务所是个新生事物，许多具体问题尚待实践探索，需要制订规范性的条例、制度，付诸实施。

关于加强法制工作的几个问题

(1989年4月)

全国政协法制委员会调查组

春节前后，我们在马文瑞副主席亲自率领下，先后在北京和浙江、福建两省沿海的七个市，就有关法制建设的问题进行了调查。其间，先后听取了政法系统、工商、物价、审计、计划、监察、税务、海关等部门介绍的情况和意见。大家认为，十年来我国的法制建设，为改革、开放创造了较好的社会环境，提供了有效的法律保障和法律服务，执法部门的广大干部持续开展的各种斗争，打击了严重刑事犯罪和经济犯罪活动，他们的工作成绩是显著的。

但是，在新形势下，从发展社会主义商品经济，健全社会主义民主和法制的需要看，在立法和执法方面，还存在着许多问题和困难，概括起来说，就是立法不完备，某些部门或某些方面，无法可依；执法不严，甚至有法不依；一些地方还存在“以言代法”、“以权代法”、“以罚代刑”，形成有令不行、有禁不止，使法律没有发挥应有的权威。

加快法制建设的步伐，促进法制完善

法制建设是国家长治久安的根本大计，是当前治理整顿和全面深化改革的重要保障。据统计，改革十年共立法130件(计划今后五年再制定150件，共280件)，成绩虽然很大，但与当前国家经

济和社会的发展不相适应，不能满足实际需要。例如，我国已建国多年，可至今没有《劳动法》；作为基本国策在国内外有重大影响的计划生育尚未立法；全国已有47万多个公司，还无《公司法》，在意识形态领域居重要地位的新闻、出版事业，也无《新闻法》和《出版法》；沿海私人企业、外商、华侨投资企业已有一定规模，却没有完备的《税法》等等。法律不仅是为了防范或限制越轨行为，而且主要在于保护人民正当权益，弘扬正气，推动民主与法制建设。四化建设不能没有法律保障，法制建设也不能落后于四化建设。过去由于条件不具备，立法不完备、不配套、不统一、不具体，不少方面处于无法可依状况，是可以理解的。但是在当前形势下，这种情况再也不能继续下去了。建议人大和国务院的有关立法部门，把进一步加强法制建设提到重要议程，加快立法工作，以适应客观实际的需要。

目前，某些执法部门的法规、政令，既繁多、重叠，又疏漏、矛盾。浙江工商行政管理局反映，他们有法规、细则、条例185件；福建工商管理统计，同他们业务有关的法规、细则多达288件，其中有些已不适合当前形势，有的脱离实际，有的与基本法律规范相矛盾，有些条例与条例冲突。有的事情几个部门都管，号令不一（如城市房屋的地基，土地局和房管局争管；对乡镇企业，工商局与农业部门的乡镇企业局都管，但他们的文件又相互抵触），甚至发生一个案件，投诉五个部门，出现三种处理办法。群众说“事情在下面，矛盾在上面”。因此，很需要立法和执法部门组织专门班子（包括干部、专家、学者以及社会贤达），对全部法规、条例加以清理，该执行的坚决执行，该修订的修订，该废除的废除，尽快使之完善。

树立法律的尊严，维护司法部门的权威

近几年，经济犯罪案件和重大的刑事案件大幅度上升。多年

绝迹或已少有的社会丑恶现象如赌博、卖淫、拐卖人口等的滋长和蔓延，已经成为严重的社会问题。据统计：（一）1982年以来的7年间，全国被人民法院判刑的贪污受贿分子达94389人，其中最大的一案，贪污金额达334万元；（二）偷税漏税现象非常严重，收不上的税款据推算至少约100亿元；（三）假、冒、骗犯罪十分猖獗，烟酒、药品、种子、农药、化肥、自行车等等，越是短缺物资，越是以假乱真，坑害群众；（四）去年上半年全国查处投机违法案43万余件，其中大案即达21万件。浙江工商管理局同志说，经济犯罪“只要去查，就能抓到”。福建同志说：“一查必立案，立案就是罪犯”。至于走私贩毒，倒卖黄金、文物，赌博、卖淫现象，已屡禁不止。温州市一次查出走私黄金10来斤，厦门一年查没走私物资价值5亿多元。卖淫现象也很严重，由于卖淫蔓延，导致性病复生。这些丑恶现象严重地败坏了社会风气，戕害了人民。

犯罪案件猛增的原因有客观的也有主观的，就主观原因说，主要是：（一）没有树立起法律的尊严、司法部门的权威和执法不严。例如中央三令五申压缩基建规模，但有些部门和地区直到现在还未认真执行。中央一再明令禁止党政机关和党政干部经商办企业，但在全国47.74万个公司中属党政机关办的就有24187个，而且有些至今明脱暗不脱，有的虽查出问题，却不能处理。国家明令严惩贪污受贿，但因查处困难，许多犯罪分子没受到应有打击。（二）以言代法。由于“一切向钱看”的倾向突出，加之片面理解财政包干，地方“保护主义”有了发展。每当查出案件，有的地方领导或主管人员不但为之说情、袒护，而且还直接干预，甚至下令停查或免于查究，形成“黑头文件不如红头文件，红头文件不如口头文件”。（三）以罚代刑。福建省人民法院反映，1985年到1988年9月，全省查处百万元以上的走私案120起，起诉到法院的不到10起；厦门1988年第三季度查获696起走私案，没有一件起诉到法院。浙江省法院反映，1988年查处3033

起走私案(万元以上的139起),移交法院处理的只有2起。北京市工商部门去处理诈骗案80件,追回诈骗款7000多万元,平均每件100万元,都构成了犯罪,但都以追回款了事。去年樟州市查获4444起黄金走私案和6.7公斤贩卖鸦片案,也都以罚没方式处理了。为什么会出现“以罚代刑”?原因是多方面的。如移交案件必须移交罚没的实物,必须附送确切人证,要填办十七种手续,因而查获部门便不愿移交案件,这是其中的一个原因,但主要的原因是财政部1986年下达的《罚没财物和追回赃款赃物管理办法》和1987年12月31日下达的《关于核拨公检法等政法机关办案费用补助两点规定的通知》中,规定查获部门可以处理赃款赃物,并提取30%用于办案费和奖励。这就促使查获部门把抓获的案犯以罚款放人了之。这样作,不但查处省事,而且还可得利,但却放纵了罪犯。因为犯罪分子只要一两次得手就能获得暴利。这种对于严重违法犯罪不依法处理,使犯罪分子逍遥法外的作法,不但扭曲了法律尊严的形象,而且还引起了执法部门之间的争利、矛盾和不和,使一些干部“抓了钱,忘了法”。

调查中,各级执法部门的干部一致认为,在改革、开放的新形势下,要加强法制工作,首先要树立法律的尊严。既然立了法,就必须按法去办,绝不允许任何人在执法守法方面打折扣,这是达到以法治国的首要问题。必须坚持法律面前人人平等的原则,依法惩处犯罪分子,发挥法律的威慑力量。行政执法部门和司法部门都要顾全大局,反对本位主义,以维护法纪为重,互相协作,联合作战,形成一个拳头,克服对犯罪分子打击不力的现象。为了保障严格执法,财政部1987年(87)财预字第208号文件应予修改或撤消,一切赃款赃物均应全部如数上交,罚没款一律与办案经费脱钩,任何中间环节或单位,不得自行处理。所有执法部门的办案经费、补助经费,实报实销;对查办案有功人员的奖励,应统一部署,全面评定,定期颁奖;禁止为了追逐奖励,任意加重或减轻罚没的行为。所有执法人员和司法人员都要以法律

为准绳，秉公办案，真正做到有法必依、执法必严、违法必究，树立法律的尊严和维护司法部门的权威。

加强执法工作的监督，提高执法队伍的素质

在调查中，普遍认为存在执法难的问题，亟待解决。这主要是：

（一）思想认识不统一，罪与非罪界限不清。如××计算机软件中心，走私计算机1880台，总价值3000多万元，对这一案件，有的同志认为已构成严重犯罪，但有的同志却认为不构成犯罪，以致至今未作结论。××技术开发中心，诈骗1000多万元案，有的同志认为已构成诈骗罪，但有的同志认为不是犯罪，是合法商业行为，争论已有一年之久，现还未统一。

（二）地方“保护主义”严重。国家工商管理局反映，他们最近两次对120个投机违法案进行分析，其中国营和集体企业作案的占70%以上；东南沿海地区发生的这类案件占全国案件总数42%。我们在两省调查中了解到其中许多案件查不下去。有的出来说情，有的出来辩解，甚至认为，查处了他们的案件，就是“打击了他们的能人”，“搞死了经济，堵塞了活路”，是“吃里扒外”等等。有些违法企业，由于是某机关、某单位和某地区创收的主要来源，或拥有什么“名牌产品”，查处起来难度就更大，“你有处理权，我有用人权”，造成了有法难依，有法不依。

（三）权利结合。据调查，当前有大量的个体企业和私人企业戴着乡镇企业的红帽子。温州现有私营企业一万多户，只登记了31户，泉州有26000个乡镇企业，其中95%属于个体和私营企业，宁波抽查了431户乡镇企业，其中真正属于集体所有的只5户。他们挂靠在乡镇企业名下，不但活动便利，还可以享受减免税的优惠和获得低息贷款。由于乡镇机关可以收管理费，乡镇干部能从中得到好处，对乡镇企业的违法行为，一些干部便千方百计包

庇、袒护，使执法干部难以依法查处。这也是许多乡镇干部近年收入大增，修盖高楼新宅的一种经济来源。有人形象地说：“你有权，我有钱；你用我的钱，我用你的权；以权赚钱，以钱偿权”。这些话生动形象地刻画了一幅内外勾结，权利结合，共同坑害国家的图画。

（四）执法队伍力量不足，人员素质差，骨干力量薄弱，业务水平较低，与担负的艰巨任务很不适应。据最高人民法院反映，法院系统干部，十年中增加了一倍，受过大专以上法律教育的只占30%，加上缺乏执法的必备条件（48%的法院没有审判法庭），干部待遇差，队伍不稳定，“人心思走”（据他们的典型调查，有的法院有42%的干部要求调动工作），这给执法带来很大困难。福建省有个法院需要招聘22名职工，报名的只有13人。人手少，工作繁重，是行政执法部门的又一问题。宁波市工商行政管理局反映，他们下辖80多个管理所，要管理600多个市场，5万多家企业，20万个体户，只有1300名干部，随着“六管一打一监”的任务深入和扩大，感到实难应付。

（五）有些执法人员人身安全难以保障，工作手段不足。浙江省1985年发生抗税、围攻税务机关、殴打税收干部的事件69起，1986年上升为112起，1987年上升为139起，1988年仍很严重。执法人员同违法犯罪分子进行斗争，困难也很多，现在有的作案人员骑的是摩托车，用的是对讲机，甚至用汽车、飞机作案和用电报联络、串供等，而执法人员还停留在“一张嘴、一支笔、两条腿”、使用自行车和电话机的阶段，这是难以对付犯罪分子的。

面对这些执法难的情况，亟需加强党的领导和监督，纠正一切“令不行，禁不止”的行为。执法人员和司法人员必须认真学习中央的方针政策，掌握法律知识，善于区分罪与非罪的界限，坚决依法办事，同一切违法犯罪行为作斗争。同时，还要积极探索在新形势下，如何走群众路线，依靠群众力量打击坏人，保护

好人。

法制建设是一个长期的任务，健全法制不是一朝一夕的事，即使今天法律完备了，随着形势的发展，又会出现新的不完备，而且法律不是万能的。集中人民群众的意志形成了法律，而执行法律尤需人民群众的协助和支持。因此，还要发扬我们的优良传统，探索如何恢复和加强群众的自治组织，创建各种既适应商品经济的发展又确能起作用的“群防群治”组织、“干警军民”联防组织，以及专业人员与群众结合的新体制。

整个执法干部如何加强和接受监督，是调查中普遍提出的问题。据了解，执法干部的绝大多数是好的，但贪赃枉法、徇私舞弊、违法乱纪的现象也确实存在，这种腐败现象严重损害了执法部门在人民群众心目中的形象。许多同志认为，执法队伍需要进行整顿、补充，提高素质，提高政策水平，提高法律意识，改进作风；培养公道正派、为政清廉的职业道德。对于公正廉洁表现突出的人员，要切实予以表扬和奖励，对执法犯法的违法乱纪分子，必须逐一彻底清查，特别是对监守自盗、胡作非为的行为，要从严从重处理，绝不能袒护和拖延，坚决消除执法队伍中的违法行为和腐败现象。这是关系到加强法制建设的一个极重要的问题。

关于法院审判工作若干问题的调查报告

(1990年4月)

全国政协法制委员会

根据全国政协法制委员会的年度计划和法制委员会主任会议的决定，以林亨元副主任为组长，巫昌祯、李毅、赵理海和郑禄同志（特邀）为成员的调查组，先后于1989年4月7日至20日、1990年2月25日至3月5日赴广东、河南两省就法院审判工作及有关问题进行调查。调查期间，听取了当地各级人民法院、检察院、司法厅（局）负责同志的汇报，并与当地的审判人员、检察人员、法学专家、律师进行了座谈。现将主要情况报告如下。

一

自党的十一届三中全会以来，广东、河南两省各级人民法院开展审判工作总的趋势是好的，审判工作逐步走上了正轨。具体表现在以下几个方面。

（一）审判人员的文化、法律素质有了较大提高。

广州市（含12个区县）法院系统大学以上文化程度的干部占干部总数的39%，广州市中院达50%，深圳市中院占57%。河南省法院系统大专以上文化程度的占27.1%（1980年约占10%），开封市中院达44.9%，法学专业毕业的占35.9%（其中法院夜大学毕业的占有相当比重）。

（二）法院独立审判原则基本上得到坚持。

法院独立审判是我国宪法规定的最基本的审判原则之一。由于我国法制建设起步较晚，加上十年“文革”对法制工作的破坏，过去在一些地方法院的独立审判工作经常遭到来自各个方面的干涉，现在这种情况基本上扭转。一是审判人员增强了独立审判意识，在处理具体案件时敢于秉公执法，自觉抵制干扰和压力；二是地方党委和政府支持法院独立审判。譬如，广州市委不再过问具体案件。开封市政法委对重大疑难案件，只负责协调，不作具体指示。

（三）公开审判逐步开展。

广东、河南两省各级人民法院在思想上对公开审判工作都开始重视。据介绍，各级人民法院在审理案件时，对诉讼法规定的应当公开和可以公开审理的案件，一般都能在开庭前三日发出公告，公布案由、当事人姓名、开庭时间和地点。一些经济条件较好的地区，法庭建设也有了一定改善，如广州市中级人民法院有大审判庭一个，中审判庭两个，小审判庭、调解室十四个，深圳市法庭建设更是走在全国的前列，这些都为公开审判创造了良好的物质条件。在河南省，全省没有一个正规审判庭，各级法院绝大多数没有自己的审判庭，多是靠借用外单位礼堂、办公室等作为审判地点，因此进行公开审判就有许多困难。

（四）在审判工作中进行了一些改革试验。

1. 开始强调当事人的举证责任。《民事诉讼法》（试行）第56条规定“当事人对自己提供的主张，有责任提供证据。”“人民法院应当按照法律程序，全面地、客观地收集和调查证据。”传统的审判实践中，法院普遍重视的是该条的第二款。现在开始强调当事人的举证责任，注意到该条第一款的实施，即对原、被告双方提出的证据，由双方代理人、律师互相交换证据，互相核实，人民法院把主要精力放在核实、认定证据上，这样就较大地提高了办案效率，上述第一、二款一并得到了重视。河南省郑州市金水区法院1989年试点开展当事人举证责任，一个月内结案的占60%。

郑州市新郑县1989年3月份的审结率比1988年同期提高97.9%，而且，由于事实清楚、程序合法、处理正确，当事人均普遍接受。

2. 深圳市法院设立经济纠纷调解中心，调解经济纠纷案件。只要当事人双方愿意调解，不管标的多大多小的经济纠纷案件都予处理。其特点是方式灵活、手续简便。在查清事实、分清是非的基础上，按照“自愿、公正、合法、高效”的原则调处纠纷，即告即收，即收即调，改变了过去经济审判工作中案件“久拖不决”的被动局面。该“中心”成立初期的八个多月里，收案405件，标的额达人民币4.6亿（占广东省的1/4，全国的3.9%），港币3294万元，美金198万元，结案平均时间为16天，最快的2小时。且经“中心”调解的案件绝大部分当事人都自觉履行，申请执行的仅占11%（全国约为50%），从而形成立案快、调解快、执行率高的良性效应。

二

广东、河南两省法院审判工作也存在一些问题。

（一）法院独立审判仍然受到某些方面的干扰。主要表现在：

1. 个别地方党委、人大和政府领导部门对审理具体案件的干预。法律是党的政策的条文化、具体化、固定化，法院依法独立审判就是贯彻、执行党的领导。审判工作不仅不能脱离党的领导，而且必须加强。但是，党领导审判工作，是宏观政策上的指导，决不是包办具体事件、插手具体案件。在河南、广东的审判实践中，尤其是基层，仍然有一些地方党委、人大和政府的个别同志干预具体案件的审理，影响案件的正确判决。譬如，广州市××区法院审理一件贪污案时，该区纪委竟要求列席法院审判委员会的讨论，并坚持将不属被告贪污的26000元款项也认定为被告贪污，河南省××县法院在审理一案件时，根据县委的意见判被

告有罪，二审时，中院认为不构成犯罪，准备改判，××县委的个别负责人竟带着县人大等部门的同志赶到中院质问，要求判决有罪，并威胁审判人员，此事要告到中央，在群众中造成了很坏的影响。

2. 社会舆论的干扰。各级人民法院的审判工作应该接受社会舆论的监督，应该说，这种监督目前做得远远不够，应大力加强。但是，社会舆论尤其是新闻工具也应与法院、检察院配合，掌握界限，不能干扰法院独立审判。现在我们的一些报刊杂志、电台、电视台往往在法院审理前就大量报导带有倾向性的案情，给案件定性，给被告人定罪，向法院施加压力，给法院独立审判工作带来被动。甚至有的被告人通过种种关系，在报刊杂志上大造舆论，以干扰法院的独立审判。如轰动全国的陈李中一案。××市人民检察院在起诉书中认定被告玩忽职守造成300多万美元的损失，市中级人民法院在审理时发现事实不清、证据不足，准备退回检察院，因省的个别领导不同意，只好勉强开庭，开庭以后这些问题仍未解决，法院难以判决，而《××日报》却在1988年8月17日头版头条发表文章，断定被告人有罪，并指责法院有人说情。我们认为，新闻界对案件应当分阶段客观地、实事求是地报道，在法院作出判决前，不应随意作出结论性的报道。

3. 其它方面的干扰。(1)“人情”的干扰。近年来，社会上不正之风蔓延，也渗透到审判领域。在××省，“案子一进门，两边都托人”之风十分流行。(2)“关系户”的干扰。据介绍，××省高级人民法院、××市中级人民法院在审理案件中，都曾因被告人是财政局、土地管理局的干部或其子女而作出过违心判决、裁定。

(二) 地方保护主义非常普遍。

地方保护主义是近几年出现的新情况，对法律尊严和法制建设所造成的重大损害不能不引起重视。在强调发展本地经济的情况下，一些地方的行政部门和个别负责人在涉及本地经济利益的

案件中，总是要求法院偏袒本地当事人，甚至用违法手段保护本地当事人的利益。其表现形式：

1. 在立案阶段争夺管辖权。如果其案件涉及异地当事人，则当事人所在地或当事人财产所在地的法院都互相争管辖权，甚至一些依法律规定没有管辖权的法院，为了图谋本地的经济利益也抢先受理。

2. 在审理阶段多方面偏袒。有的法院将民事债务案件擅改为刑事诈骗案，为当地当事人逃避财物返还。如被告为不履行合同的当地法人，给原告带来重大损失，原告要求被告偿还财物，其标的物价额比较巨大时，被告所在地法院明明知道该债款应由该法人负责偿还给异地原告，而为保护当地经济利益，竟然将民事诉讼法改为刑事诉讼，并偷梁换柱地撇开该法人，把法人的法定代理人或合同的签约人判定为诈骗罪，给以轻微的刑事处分。也就是把法人责任变为个人的责任，把民事诉讼变为刑事诉讼，使异地原告无法向真正被告即法院所在地的法人追偿财物。即使对被判为诈骗的刑事被告提起附带民事诉讼，实际上也难以执行。这种妄法包庇的行为在地方上为数并不少。还有的法院利用调解来保护本地当事人，这是法院钻《民事诉讼法》空子的一种表现。在本地当事人为被告的情况下，法院如果根据法律作出判决，显然对被告不利，由于受地方干预，有的法院往往提出不公平的调解方案，强迫原告接受，从而避免或减轻被告偿还财物的责任。《民事诉讼法》规定对调解裁定不能上诉，调解一经成立，原告就无法上诉。另一种钻《民事诉讼法》调解空子的手法，是利用民诉法没有明确审结期限的规定，有的法院反复对当事人进行调解，一再拖延不给判决，给被告的资金周转带来很大的困难，或使原告背上沉重的利息负担，造成事实上败诉。

3. 在执行中设置障碍。法院判决执行难是地方保护主义带来的最明显的弊害。这主要是发生在本地当事人败诉的情况下，当地受委托执行和有义务协助执行的单位不依法执行。其主要表现

形式：(1) 被执行人所在地或被执行人财产所在地的法院不予协助，有的借口“人力不足，无法协助”，有的表面应承协助，过后就不给落实；有的虽然已经代为冻结被执行人的银行存款，但不签发划款通知书，使委托执行通知书变成一纸空文；有的则作出无理裁定，拒不协助。如湖南省某市城南区人民法院竟然以裁定的形式终结了广州市中级人民法院委托该院执行的一百万余元的经济纠纷执行案件，这种枉法行径，真是骇人听闻。(2) 有些银行、信用社对法院冻结，扣划被执行人的银行存款，用各种理由拒绝配合，有的接到法院要求协助执行通知书后，或者说未经当地法院审批，或者以“为储户保密”为理由，拒绝协助执行；也有的银行在接到要求协助执行通知后，以收回贷款为由，利用其工作之便，或提前支取未到期的贷款，或与被执行单位沆瀣一气，让其提取已冻结的款项，使法院的冻结决定“冻而不结，冻而不死”。(3) 一些地方行政领导亲自出面，阻挠执行。如某县法院在查封本地一公司的财产时，县委一负责人竟说：“你们还想要行政经费”？有的还以法院的办公楼和宿舍还要不要建，法院干部子女还要不要读书、就业等要挟，给法院施加压力。

地方保护主义已经成为一个影响我国法制建设的重大问题。一些地方负责人，尤其是县级负责人，包括县法院和银行的负责人，把地方局部利益置于国家法律之上，对一些有利可图的案件，书记、县长一起抓，公检法三机关一起管，全县一致对外。对一些尚未判决的案件，妄加干涉，对已经判决的案件，不予执行。一些群众称法院为“豆腐法院”。这些都严重影响了法律的尊严。

地方保护主义的危害已经不限于影响法律的权威，它作为整个经济领域中地方保护主义的一种重要表现形式，在全国范围内的泛滥和猖獗，将严重影响中央决策的威信，破坏国家整体的利益，特别是当前清理整顿公司涉及到大量的债权债务问题的时候，它将直接影响“治理经济环境，整顿经济秩序”的贯彻落

实。这一问题应该引起中央的高度重视。

(三) 以罚代刑的情况严重

据广东、河南省政法部门同志介绍，近几年，社会上出现了不少贪污行贿、走私、投机倒把等不良现象，而经过法院审理的经济犯罪案件却明显减少，这种不正常的现象很值得注意。据了解，1988年广东省检察机关设立的举报中心受理的经济犯罪线索比1987年增加90.3%。全省各级工商行政管理部门1988年查获万元以上走私、投机倒把大案1844件，10万元以上的158宗，分别比1987年增加33.4%和44.9%，边防部门1988年1至8月查获10万元以上走私、贩私大案比1987年增加4倍。而人民法院1988年受理的贪污、受贿、走私、贩私、投机倒把案件却比1987年减少25%。1988年广州市法院受理的贪污、受贿案件分别比1987年下降了22.9%和11.8%。据了解，1989年河南省检察机关立案侦查的经济犯罪案件1519件，1817人，决定起诉的347件，411人，免于起诉的790件，934人，不起诉的14宗，26人。郑州市检察机关1989年侦查终结298件，起诉72件，免于起诉169件。1989年郑州市中级人民法院未办一起经济犯罪案。

产生上述情况，主要原因是以罚代刑自行结案。因为按照财政部1987年(87)财预字第208号文件《关于核拨公检法等政法机关办案费用补助两点规定的通知》，如果由这些执法部门结案上交，他们可以得到赃物赃款30%的返还费作为办案经费和奖励，而且上交时还可以少报多留。相反，如果转到法院，他们就得不到这笔钱。法院的同志说，以前讲“缴获归公”，现在讲“缴获提成”，他们认为，这样以罚代刑，执法机关有法不依，网开一面，使犯罪者可以用钱了案，逍遥法外，其后果与地方保护主义一样，必将严重损害法制的尊严，成为治理整顿的极大障碍。此风必须尽快纠正。

(四) 赃款赃物不随案移送，也是一个长期得不到解决的问题。

根据证据审理案件，是法律根本的原则之一。对此，最高法、最高检、公安部、财政部曾联合发出文件规定，赃款赃物应该随案移送。但现在并没有得到认真执行。赃款赃物不随案移送，往往使法院审判人员无法认定证据。有的部门在案件未判决前先把赃款赃物处理了，致使经过审理认定是错案或不该追缴的财物，无法退回，造成审判工作上的被动。

赃款赃物不随案移送的症结，是谁上缴了罚没款，谁便可以提成，这与以罚代刑的歪风出于同一根源。这实际上是其它执法部门干预审判、违反法律的行为，也是造成不廉洁的一种恶劣现象。

三

根据中央提出的“一手抓建设，一手抓法制”的战略思想，我们呼吁：中央和地方各级党委、政府应把法制工作放在重要的位置上；在领导方式上，应对现有体制作进一步改善，充分发挥各个政法部门的作用；加强执法监督，真正做到执法必严。

根据调查中了解到的问题，我们提出以下几点具体建议：

（一）应着手进行有关法院工作的体制改革。主要是人事体制改革和财政体制改革。在财政上，法院的经费应实行财政计划单列，直接报同级人大审批后拨给，而不应由同级政府财政部门管理。在人事上，基层法院的领导干部由有关上级主管部门（人大、法院、党委组织部）考核、任免。法院新调进干部必须经过考试。同时为了充分发挥上级人民法院对下级人民法院的审判监督职能，上级法院的审判人员应当主要从下级法院选拔，而不宜直接从外系统调入，使上级法院真正有水平监督、指导下级法院的工作，使各级人民法院真正做到依法独立审判。

（二）撤销财政部1986年下达的《罚没财物和追回赃款赃物管理办法》和1987年12月31日下达的《关于核拨公检法等政法机

关办案费用补助两点规定的通知》，重申1965年最高法、最高检、公安部、财政部关于赃款赃物随案移送的文件，使一切罚没款与办案经费、补助、奖励脱钩，财政部门对执法机关的办案经费、补助实报实销，统一奖励。所有赃款赃物均随案移送，最后由终审法院上交国库。同时，组织人大代表、政协委员小组到公安、检察、海关、工商、税务等部门进行检查，发挥人大、政协的监督作用。

(三) 修改《刑事诉讼法》第101条，取消人民检察院的“免于起诉”决定权。

《刑事诉讼法》第101条规定，“依照刑法规定不需要判处刑罚或者免除刑罚的，人民检察院可以免于起诉。”人民检察院是法律监督机关，它只应有起诉权，不应有判决权，但“免于起诉”决定是认定被告人有罪的决定，因此，当检察机关作出这个决定时实际上是作出了司法判决，这与《宪法》规定的法院独立审判原则是不相符的。而且对于免于起诉决定不服的申诉，刑诉法规定的受诉机关只限于作出决定的同一检察院，实际上是剥夺了被告人的上诉权，同时检察院的这一权力实际上是不受任何监督的。实践中，检察机关也有滥用“免于起诉”之权的嫌疑，如全国人大常委会1988年1月24日颁行的《关于惩治贪污、受贿的补充规定》中规定，贪污、受贿2至5千元的，可以从轻、减轻或免除处罚。在××市，检察机关对贪污、受贿2至5千元案件的处理，基本上都采用了“免于起诉”的决定。

(四) 建议在修改《刑法》或《民法通则》时，考虑增加保证人民法院的判决、裁定有效执行的具体规定，以维护人民法院判决、裁定的严肃性和权威性，杜绝违法现象发生。河南某县法院就曾发生过为执行一审判决，采取拘留甚至逮捕（当事人的行为不构成罪）的办法强迫当事人执行该判决。

(五) 修改《刑事诉讼法》第148条。该条规定，当事人等既可以向法院申诉，也可以向检察院申诉。实际上，该条在执行中

困难很大，往往出现“踢皮球”现象。建议修改时明确规定：被害一方的申诉应由检察院审查处理，被告一方的申诉应由法院审查处理。

(六) 建议以立法的形式解决申诉无限制问题。近年来申诉案大幅度上升，原因之一是申诉“四无限制”，即申诉主体无限制、申诉理由无限制、申诉审级无限制、申诉时间无限制。申诉“四无限制”给执法带来相当大的困难，最突出的是那些人民法院处理、判决正确的案件，当事人长期申诉（个别的达几十年），甚至无理取闹，对审判人员威胁、谩骂。建议健全申诉立法，解决申诉“四无限制”的问题。

(七) 建立健全国家赔偿制度，做好对被告人改判无罪后的善后工作，并对因承办人员的过错造成错案的，追究有关人员的责任。

(八) 建议最高人民法院进一步研究、总结并推广前述两项改革经验，以便在符合法律程序的前提下提高人民法院的办案效率和办案质量。

(九) 据了解，河南××市的看守所规定，被告人的律师会见被告人，除须出示工作证、起诉书、会见证等证件外，还须自带械具（如手铐等），会见前由律师给被告人戴上械具，才准允会见。据律师们介绍，这种现象在××省十分普遍，而且，1986年××省公、检、法、司四机关曾会签转发了一个文件，肯定了××市看守所的做法。我们认为，这是一种严重的违法现象，这种做法既与我国法律规定不相符合，也与律师的身份和职责严重不符。我们呼吁有关部门对此高度重视，坚决制止这种做法，取缔××省公、检、法、司四机关会签的那个文件。

关于福建省对台经贸有关法制方面 若干问题的调查报告

(1990年7月)

全国政协法制委员会

1990年5月14日至29日,全国政协法制委员会副主任林亨元、巫昌桢、全国政协委员陈家振、中国社会科学院特邀研究员朱育璜等同志组成调查组,赴福建进行了调查。

在闽期间,调查组分别与福建省、福州市、泉州市、石狮市、厦门市各级法院、检察院、司法(厅)局和省社会科学院、厦门大学等单位就法制建设的有关问题进行了座谈。其中,审判工作、检察工作、律师工作中存在的一些问题在全国具有普遍性,本委员会对这些问题曾作过几次专门调查,并在各调查报告中有过反映。这次调查过程中,我们发现,在台湾投资大量涌入福建的情况下,对台经贸法制方面尚存在一些很紧迫的问题需要解决,特报告如下:

(一)

福建与台湾省隔海相望,由于历史的关系,血脉相亲、语言相通,在加强对台工作、促进祖国统一方面,福建有其得天独厚的条件。在人员交流方面,据统计,到去年为止,前来福建的台胞累计已达27万人次,占前来大陆台胞总数的1/4;在经贸往来方

面，已批准吸收台资6亿多美元（450个项目）。现在福建大规模吸收台资的硬环境已基本具备，并已开辟4个台商开发区。可以预见，在90年代，两岸间的人员交流和经贸往来将会越来越多，福建作为吸收台资的先头阵地，将会发挥越来越重要的作用。

但是，也应该看到，在对台经贸关系方面，仍然存在不少问题。首先，福建省吸引台资的总量仍不十分令人满意。现在，台湾岛内资金容量已近饱和，不少台资纷纷外出寻找出路，仅今年年初到六月止，台湾外流资金即已达75亿美元以上。而福建省所吸引的台资，仅占外流台资的一小部分，大量台资则流往美国、东南亚等地。目前在闽的台资，从总的情况看来，以投资金额较小、合资期限较短的企业居多，而巨额投资和长线项目较少。其次，台资企业短期行为较为严重。不少台资企业厂房破旧拥挤、工人劳动条件极差、污染严重，有的是在台湾办不下去的“夕阳”工业。

据调查，产生上述问题，主要有以下几个方面的原因：

一、对台胞投资的优惠日渐减少。近些年来，我们给予台资企业的税收优惠政策变动了几次。1983年国发〔1983〕57号文件《国务院关于台湾同胞到经济特区投资的特别优惠办法》规定，台湾同胞到经济特区投资，除享受经济特区现有全部待遇外，在税收上还享受以下特别优惠：“凡经营期在十年以上的，从获利年度起，第一至第四年免征企业所得税，第五至第九年减半征收企业所得税。”1985年国发〔1985〕49号文件《国务院关于华侨投资优惠的暂行规定》规定，除华侨外，港澳同胞、台湾同胞在内地（经济特区和经济开发区以外）各种形式的投资，可以按照该规定执行。该暂行规定的税收优惠办法是：从开始获利的年度起，三年免征所得税，从第四年起，四年减半征收所得税；上述减税期满后的年度，其所得税率按我国现行税法税率减征20%。1989年7月《国务院关于鼓励台湾同胞投资的规定》未具体规定税收优惠政策，而只在第五条笼统规定台胞投资企业“除适用本规定外，参照执行

国家有关涉外经济法律、法规的规定，享受相应的外商投资企业待遇”。这一规定实际上把1983年、1985年所定的税收特别优惠政策都取消了。因此，台商反映“大陆政策多变”，而且“越来越不优惠”，“把同胞视同外国人。”

二、手续繁琐，十分不便。这也是来大陆投资的台胞普遍不满的问题。具体来说，在入境手续方面，台胞赴大陆投资办厂，需办理一年多次往返的证件，但在办证时，除要交验护照、身份证、通行证等证件外，还要填报《台胞多次入出境通行证登记表》，该表内容需填写本人从初中开始的简历，还要填写“主要亲属”，这种填写既无从审核其真伪，也于事无益，徒增台胞反感。在使用土地方面，迄今《福建省外商投资企业用地管理办法》所作规定过于复杂。外商、台商要投资办厂，须先持合法证明文件向县、市土地管理局办理预约用地登记，每亩支付不少于三千元预约金，经土地、规划等部门选址定点后，换发土地使用预约证，外资、台资企业经批准成立后，凭土地使用预约证向土地管理局提出用地申请，再经审批程序批准后，签订土地使用合同，交付款额，发给“建设用地许可证”。待项目建成一个月后，再经核查，发给“土地使用证”。整个申请办理过程，须报送七、八种文件和证件。在海关业务方面，海关目前实行封关与验关两地进行，造成一些零星进出口货物、零配件很难办理，进出口要两地往返奔跑办理手续，非常不便，且增加企业费用负担。海关规定来料加工企业的外商、台商进料要交纳来料成本的30%的保证金，使外商、台商增加了资金的负担，他们反映“做一次生意要两套成本”，致使许多新客户却步，影响了“三来一补”业务的开展。

三、管理体制尚不完善。台商反映，大陆在吸引合资上往往政出多门。一个项目从谈判成功，主管部门同意立项到工商行政管理局登记注册，其中要经过多道手续，而每一道手续都可能成为关卡。如申请用地要土管局批，环境保护要环保局批，消防设施要公安局批，等等，台湾商人无法摸清此中门道。尤其是某些

主管部门的工作人员的官僚作风、腐败行为和水平低下，更使一些台商望而却步。

(二)

近年来，台湾外汇储备已达720亿美元，但由于台币升值、政局动荡、治安恶化、劳资争议增加、环保问题严重等等，已造成投资环境的恶化，使大量资金纷纷外流。据估计，今年的外流资金将达120亿美元以上，近一两年内，这种趋势将有增无减。如果我们能采取相应的得力措施，吸引住这些台资，将不仅会促进沿海地区经济的发展，而且会大大有利于祖国的和平统一事业。有鉴于此，我们特提出以下建议：

一、大力加强对台立法工作，尽快制订台胞投资法。

法律在祖国统一过程中发挥的作用是不能低估的。《香港特别行政区基本法》对香港回归祖国所产生的影响和作用即是明证。在两岸统一问题上，我们的方针、政策是英明的，而且积极主动，走在台湾当局的前面，但在一些具体做法上则不尽然。这一点在立法上较为明显。台湾当局的《两岸人民关系条例》已起草多时，而我们对台湾人民的有关法律事宜仍只能以会议纪要、答记者问、内部文件等为依据，这种情况与目前两岸关系的发展是不适应的。因此，我们呼吁中央大力加强对台立法工作。

同时，要更加重视对台湾“法制”的研究工作。现有的一些研究单位、团体，编制不够，经费不足，存在不少困难，希望中央和有关部门能尽快予以解决。

当前应尽快制定台胞投资法或有关条例。在对台和对外经贸合作中，我们往往比较重视硬环境的改善，而对软环境，尤其是法律环境则重视不够。

近年来，全国人大常委会和国务院陆续通过或颁布了一些与台湾同胞回大陆投资有关的法律和法规，这些法律和法规对吸引

合资起了积极作用。但同时也应该看到，这些法律法规已逐渐显露出它的局限性。第一，这些法律法规多是在台湾当局未全面开放台胞回大陆探亲、进行经贸考察和台湾资金外流趋势未见明朗的背景下通过或颁布的，现已很难满足目前两岸经贸关系日益发展的需要。第二，如前所述，这几年来国家给予合资企业的税收政策已越来越不优惠，这与近年来东盟国家为吸引合资竞相改善投资环境、提供优惠条件相比，问题更为明显。我们现有的法规制订时，在某些方面未充分考虑到与东盟等国竞争的情况。如企业所得税税率，按实际情况计算，仍高于东南亚各国，关税和其它税收的优惠比国外更少甚至没有，对外资、合资缺少吸引力。第三，以上法规都只规定了合资方面所享受的权利，而未具体规定其应承担的义务。一般来说，想在大陆搞事业的商人总是希望大陆的法制健全一些，权利义务的规定更具体一些，这样，在企业经营发展过程中，就会尽可能地避免或减少人为因素的干扰。义务规定不具体的法规，对那些遵纪守法的台商未必有多大的吸引力，倒是给那些违法的商人留下了空子。第四，现有的一些法规中规定合资企业“享受相应的外商投资企业待遇”，这种规定疏远了台湾同胞对祖国的认同感，伤害了他们的感情，是不恰当的。对照之下，台湾有《外国人投资条例》、《华侨回国投资条例》，这两个条例的内容差不多，之所以分开制订，主要就是出于政治上的考虑。

根据以上情况，我们建议全国人大尽快制定《台湾同胞回大陆投资法》，这一法律应该在税收等方面采取更为优惠的措施，不仅要规定合资企业应该享受的权利，也要规定它应该承担的义务；不仅要规定它设立的条件，也要规定它在经营、管理过程中应该注意的事项。总之，这一法律宜细不宜粗。如果此项法律由全国人大制定尚有困难，可以参考以往特区立法的经验，授权合资企业较多的福建、广东、海南、浙江等省首先制定地方性法规。

二、吸引台资应考虑对不同行业采取不同的优惠政策，以吸引台湾的新兴工业和长线工业。

我们认为，国家现有的吸引台资的有关法律、法规和政策缺乏统一性和导向性。一方面，地区奖励繁杂，各个开放地区各自为政，在对外资、台资的优惠条件上互相攀比、互相竞争，使经济特区丧失其应有的特色。据统计，全国已有30种以上的减税免税办法。另一方面，产业奖励不足。《国务院关于华侨投资优惠的暂行规定》第3条和第5条，虽然在产业类别、期限上规定了某些特殊优惠，但也过于笼统，不够明确。实际上，各行业的情况是很不一样的。有的行业短期可以收回投资，而有的行业则需要较长时间才能收回投资开始赢利，且国家对不同行业的需要程度也不相同。但现在的规定对不同行业一刀切，都享有同样期限的减免税待遇。从福建的情况看，这种规定导致了长期投资较少而短期投资较多的情况。同时，台湾各行业资本转移的情况也不一样。一些技术设备老化、污染严重的“夕阳”工业在台湾已经办不下去，急于向岛外寻找出路，向大陆投资的需求较高；而一些技术密集、资本密集的行业，由于得到台湾当局的鼓励和支持，在台湾尚有发展前景，因此向大陆投资的愿望也相对较低。现在沿海地区的台资企业有相当数量是技术和资本密集程度较低、创汇能力较差、环境污染严重、发展前途不大的产业。如果这种情况继续发展，将不利于我国产业的大布局，不利于发挥沿海地区工业基础好、交通运输方便等等优势。为此，我们建议中央早日采取措施，通过有差别的优惠政策，大力吸引国家急需发展的、技术密集和资本密集度高的产业，限制发展创汇低、污染重的产业，结合国内工业布局，具体规定在不同的时期内，沿海地区鼓励发展的具体产业和限制发展的具体产业，合理利用沿海地区这一优越地带。

三、统一投资审批机构，减少环节，提高效率。

目前，由于法制不够健全，手续繁多，使台胞投资者望而却

步。虽然有的地方成立“外经一幢楼”办理，但由于缺乏法律依据，实际上各部门关系仍没有理顺。因此，建议尽快在法律法规中明确规定一个统一的投资审批机构，并赋予相应的审批权限，减少审批环节，简化审批手续，提高审批的行政效率。

总之，我们认为，现在大陆，尤其是沿海省份吸引台湾投资的硬环境已较为完善，一些软环境也尚可观，但是在法律环境方面还有许多事情要做。我们希望这个问题能够引起重视。

关于吉林省廉政建设的调查报告

(1990年7月)

全国政协法制委员会调查组

1990年5月23日至6月8日，法制委员会廉政建设调查组在马文瑞副主席的率领（冯梯云常委、严忠勤委员等参加）下，赴吉林省进行了调查。调查组听取了吉林省委、省政府、长春和吉林市委、市政府及有关负责同志的情况介绍，并同他们进行了座谈。其间，调查组还对该省廉政建设工作开展得比较好的吉林化学工业公司、东丰县、长春市郊区兴隆山镇进行了调查。

我们认为，吉林省近两年来，特别是党的十三届四中全会以来，抓端正党风与廉政建设是很认真的，工作是扎实的，收到了比较好的效果。在解决群众关心的“热点”问题上，取得了一些经验，在某些方面有所创新，有所突破。现在全省抓廉政建设的“小气候”正在逐步形成，形势正在向好的方面转变。通过调查，我们对搞好廉政建设，进一步增强了信心。目前存在的问题虽然还多，但并不是不治之症，只要下大决心，扎扎实实去抓，治理是有办法的。

吉林省抓端正党风与廉政建设的经验，突出的有以下四点：

一、各级领导高度重视廉政建设，把它放到了重要工作位置。

省、地、市、县主要党政领导干部能从稳定大局和党的生死存亡的高度，认识端正党风与廉政建设的极端重要性和迫切性，从而增强了抓好党风与廉政建设的自觉性。省委省政府将它作为三

大任务之一经常抓，每年都多次开会，研究部署这项工作。1989年省政府就召开过四次常务会议、两次专题会议，研究廉政工作。吉林市委两年来为此召开常委会15次。东丰县几年来都把廉政建设列为一件大事。今年县委发的第一号文件，讨论的第一个问题，开的第一个大型座谈会，都是廉政建设问题。全省各级党委还建立了党风责任制，政府成立了廉政建设领导小组。省委坚持书记抓班子，常委抓分管战线；省政府坚持正职抓副职，副职抓分管厅局。强调行政工作、业务工作管到哪，党风建设就抓到哪，并提出了“横不攀，竖不比，认认真真抓自己”、“管住自己，抓好下级”等要求。吉化公司还建立了一年一次的党风汇报、检查考核和民主评议党员等制度。

二、动真的，来实的，严肃查处违纪案件，在廉政建设措施落实上下功夫。

吉林省特别强调，廉政建设，不但要说，更要身体力行，关键是领导带头，以身作则。省委明确指出：端正党风必须从省委常委做起，从省直机关做起。吉化公司提出：一级带着一级干，一级做给一级看，一级对一级负责。领导部门制定的廉政措施、规定，领导干部带头执行，而且高度重视检查落实。辽源市为解决公款吃喝成风的问题，不仅明确作出规定，还多次组织检查。去年连续搞了6次公款吃喝“大曝光”，收到了很好的效果，公款吃喝风基本刹住。东丰县委针对部分乡干部到村里工作也要坐小汽车“摆谱”，引起群众反感的问题，提出“宁肯干部走得慢点，也要离群众近点”，坚决处理了乡、镇及县里某些部门违纪购买的小汽车60辆，改进了干部工作作风。吉林省的领导十分注意支持、依靠和发挥纪检、监察、检察等职能部门的作用，狠抓案件查处。仅监察系统，从1988年2月组建以来，就立案查处违法违纪案件3905件，涉及4857人，其中地厅级干部20人，县处级干部487人，科级干部1144人，一般干部3206人。在案件查处过程中，领导决心大，不徇私情，办案干部敢于秉公执法。靖宇县违纪违

法建私房问题，涉及县局级以上干部30多人，其中县级5人，现均给予了严肃处理。对难办的案子，领导不回避，敢于碰硬。对原省某厅副厅长×××为女儿上学让企业出钱和高标准装修住房一案，省委召开常委会进行了讨论，强调要排除阻力，坚决处理。决定将×××违纪违法事实公布，交省直机关干部讨论，并提出处理意见。

三、加强制度建设，建立有效的约束机制

为了使廉政建设有完善的制度保证，吉林省各级党政领导机关及各部门正在大力进行制度建设。十三届四中全会以后，吉林省委省政府，已下发了有关惩治腐败、加强廉政建设的“决定”、“规定”等15个文件，对在新形势下党政机关保持廉洁，密切党群关系提出了具体要求，加强了制度建设，逐步建立了有效的约束机制。现在，许多地方和部门实行了“两公开一监督”的办事制度，有力地制止了权钱交易等不正之风。组织和人事部门改革了干部选拔制度，实行考试与考核相结合的办法。到去年年底，省、地、县三级党政机关有230个部门通过考试考核，选拔补充了816名工作人员，防止了任人唯亲、走后门等弊端，保证了干部质量。人事部门还在全国率先改革了转业军官分配办法，实行考试分配、功绩制分配与指令性分配相结合的制度，较好地消除了拉关系走后门的弊端，对稳定现役军官安心服役起了积极作用，受到了总政和国务院军转办有关领导同志的肯定与表扬。长春市郊区实行“三统一”制度，对各委、局、办、处的财、房、车实行统管，基本解决了各单位自设小金库、干部职工住房分配不公和私用公车等问题。市郊区兴隆山镇不但推行了办事公开制度，还建立了严密的监督网络，如镇设监察室，村设监察组，社（小队）设2至3人的监察员，促进了干部作风的转变。面对行业不正之风，吉林也摸索出一些较为有效的解决办法。如省税务系统实行查、管、控分离和公开办税；工商部门实行岗位轮换、分权制约、公开办照审批；供销部门实行化肥、农膜、农药专营，

公开指标和分配结果等。通过行业制度改革，把群众监督和权力制约引入管理制度，有效地抑制了不正之风，促进了廉政建设。

四、抓典型，特别是正面典型，总结和推广先进典型的经验

吉林省各级领导都注意发现典型，用典型推动工作，发挥典型的示范和警戒作用。他们注意抓正反两方面典型。一方面在抓违法违纪案件中，通过公布典型案件，既教育了违法违纪者，也教育了广大党员、干部和群众。吉化公司还选择既有典型意义，又有一定覆盖面的案例，编辑成书或拍成录相片，组织党员观看、讨论，从中悟出防范的道理，效果显著。另一方面，是更多地树立、宣传正面典型。如吉化公司就是“坚持两个文明一起抓，坚持把党风建设和廉政建设寓于改革开放之中，物质文明和精神文明建设都取得了丰硕成果”的好典型，东丰县委是“把党风与廉政建设摆到全县党的建设的突出位置，以解决群众关注的‘热点’问题，改善党群、干群关系为重点，毫不动摇地连续抓了3年，收到了明显成效”的好典型。省委抓住这两个典型，认真总结和大力宣传他们的经验，推动全省的廉政建设工作。长春市也树立了廉政典型兴隆山镇等。省和各地、市还宣传、表彰了“党义”、黄永洲、于长华、耿昌禄等一大批优秀党员、干部。这几年仅吉化公司就宣传了坚持党性原则、模范遵守党纪的优秀党员300多名。通过宣传先进典型，提高了广大干部群众的思想，弘扬了正气，促进了全省廉政建设工作蓬蓬勃勃地发展。

吉林省在廉政建设上下了大力气，进行了一系列的改革和探索，总结出了一些行之有效的经验，取得了较好的成绩。但还存在一些问题。当前相当普遍存在的、群众意见很大的问题是：

一、行业不正之风严重。一些人利用自己所从事的职业，靠山吃山，靠水吃水，以权谋私，以业谋私。特别是“七所八站”，强索滥罚，贪污受贿，吃拿卡要，执法犯法，严重侵害了群众的切身利益。这类事情虽然发生在少数单位和干部身上，但这些人

多是头戴国徽、代表国家执行公务的，群众往往把怨气发泄到党和政府身上，影响很坏。

二、干部以权谋房，以房谋私还比较突出。有些干部利用职权，侵吞公款建私房，超标准装修住房，或在地皮、建筑材料、劳动力、运输上占便宜，盖了房后又出租、倒卖，谋取私利。这些都引起群众的极大反感。

三、“三乱”（乱摊派、乱收费、乱罚款）已成为社会的一大公害。一些部门从小集团利益出发，或擅自提高收费、罚款标准，或自定政策，巧立名目，随意向基层单位、企业或群众乱摊、乱收、乱罚，范围越搞越大，名目越搞越多。

此外，某些党政干部贪污受贿、官僚主义作风等等，也都影响着干部群众的积极性，不利于社会稳定。

从吉林的经验，联系到全国的情况，我们认为，要进一步搞好廉政建设，关键要做好以下几点：

一、制定廉政建设的总体规划

在摸清情况的基础上，制定出一个端正党风、廉政建设的总体规划，把各种问题分类排队，列出主次先后，有纲领有方案地进行治理。有了总体规划，就可以统一思想，统一部署，协调措施，组织力量，打歼灭战，定期抓出成效，就可以避免零敲碎打，头痛医头，脚痛医脚，被动应付。从而提高效率，鼓舞士气，振奋全国人民的精神。

二、切实抓好领导班子建设

领导班子是做好工作的关键。无数事实证明，凡是廉政建设搞得好的地方和单位，都是领导班子强，素质好。打铁还得自身硬。领导班子自身过硬，才能做到一级带一级，一级管一级。各级领导班子要十分重视自身的思想和作风建设，上级组织人事部门要抓好对班子干部的考核和调配。对干部的选拔，吉林采用考试与考核相结合的办法，有利于做到任人唯贤，这应成为我们普遍采用的干部选拔制度。要特别加强纪检、检察、监察系统班子

的建设，配备素质好的干部。对于不能坚持两个基本点、有腐败行为的人，要坚决清出领导班子。

三、大力加强思想工作

对广大的干部和党员，要大力加强马克思主义教育，加强革命传统教育，坚持开展学习焦裕禄、学习雷锋、学习先进人物的活动。各级党的干部必须掌握一定的马列主义、毛泽东思想的基本知识。要强调树立科学的世界观、人生观，树立全心全意为人民服务的思想，做一个高尚的人。只有从世界观、人生观上解决了问题，才能真正站稳无产阶级立场，自觉抵制各种不正之风的侵蚀，“拒腐蚀，永不沾”。

四、依靠群众，坚持群众路线

吉林监察系统办案，90%以上的案子都是群众检举揭发的。群众是反腐倡廉的可靠力量。所谓“两公开一监督”，也就是把办事程序和结果向群众公开，接受群众的监督。因此我们一要宣传群众，鼓励群众检举揭发，并及时调查处理；二要组织群众，建立群众的监督网络。群众发动起来了，不正之风、腐败现象就成了过街老鼠，无地容身。

五、加强廉政制度建设，狠抓落实

这是吉林经验已经证实行之有效的办法。各级党政机关、各部门、各行业要建立和完善有关廉政的规章制度，并做到彼此衔接，相互协调，成龙配套，堵塞漏洞。省级党委、政府有必要制定一个干部守则，条条不必多，内容简明扼要，易记易行，然后广为宣传，做到家喻户晓，以便群众监督。各项制度和干部守则，一经建立，要狠抓执行，反复检查，有违必纠，严肃处理，务必贯彻到底。这样，才可以有力地防止腐败现象的发生，一旦发生了，也能按有关规定及时处理，不致蔓延成风。

廉政建设，是社会主义精神文明建设的重要组成部分。廉政建设的加强，必将有力地促进社会稳定和社会主义物质文明建设。当然，廉政建设是一项长期的、艰巨的任务。但只要我们高度重

视，全党动手，综合治理，依靠群众，切实抓紧，持之以恒，就一定能把党风和廉政建设搞好，一定能更快地把我国建设成为具有高度精神文明和物质文明的社会主义强国。

关于广东省查处部分党政干部 以权谋私建私房问题的调查报告

(1990年7月)

全国政协法制委员会

我们继今年二月对湖南、贵州内地省份查处党政干部违法违纪建私房问题进行专题调查后，于六月又赴广东对这一问题进行了调查研究。先后听取了省及四市（珠海、深圳、东莞、湛江）三县（宝安、廉江、遂溪）的情况介绍，察看了成片的豪华私房情况，同一些领导同志交换了意见。我们认为，广东省委对查处干部以权谋私建私房问题动手较早、决心大、态度坚决，且指导及时。同时也看到，这一问题在开放地区的特殊复杂性和严重性。兹将情况报告如下：

一、党政干部建私房的情况和特点

从全省情况看，党政干部建私房的比例大，影响也大。经普查，1983年2月以来各市县建私房的干部（省直和某些市主要是超标准装修问题）共有34,810人，其中党政干部22,686人，占建私房干部总数的近三分之二，其中市、厅级干部28人，县处级干部909人，在各县（区）建私房的429人中有县（区）委正副书记9人，正副县（区）长97人，人大正副主任108人，政协正副主席67人，县属科以上干部占到55%。

其特点为：(1)占地多，地理位置优越。占地超过国务院、省府规定，而且大都是单家独院式的。领导职务越高占地面积越大。市厅级干部平均每户占地166平方米，××市12名市级干部平均228平方米，市长竟达441平方米。县处级干部平均每户占地125平方米，400平方米以上的有10户，最多的高达628平方米。××县21名县级干部平均占地288平方米，县委书记和县长分别为441平方米和527平方米。在每人仅有六分多点耕地的广东，阳江、东莞和化州、高州、廉江、电白，仅市县所在地，这几年用于建私房的土地都在千亩以上，大部分是良田。领导干部建房多集中在交通方便的繁华地段。××县几名领导，都建在20—30米宽的大马路旁。××县的东圩位于县城中心，是一片交通便利又宜经商的好地段，在此建私房的92户中，科级干部就有65户，被群众讽喻为“官僚街”。

(2)建筑面积大、楼层高、装修豪华、造价高，而且原来都是有房户。已建私房的市厅级干部，平均每户建筑面积为333平方米，最高的一户达509平方米；县处级干部平均每户为253平方米，其中300平方米以上的有244户，1,000平方米以上的3户，最高的达1,183平方米，远远超过国务院每人不得超过20平方米的规定。领导干部所建私房，一般是三、四层，五、六层的也有，装修越来越豪华，铝合金门窗、茶色玻璃到处可见，用进口大理石、柚木地板、卫生洁具的也不乏其人，相互攀比，向高档宾馆看齐，有的已经是高级花园洋房，造价之高可想而知。28名市厅级干部自报造价平均每户69,495元。其中10万元以上的7户，最高的一户21万元。860户县处级干部平均每户54,224元，20万以上的有7户，最高的一户27万元。据有关部门反映，自报造价远低于实际造价和评估价。个人检查材料认定，自有资金仅20%左右，高的也不过1/3，建房资金来源大部分为“亲友资助”（包括港澳和海外亲属）和占用公款、银行贷款。这部分资金来源中问题多，疑点大。

(3) 建私房的目的已从为改善居住条件走向经营房地产和享受，以权谋私，以房谋利。我们看到的私房，绝大部分楼房一层甚至二层都是按经营要求设计装修的，适于出租、经商。××县东圩92座楼房，一层都建成商店门面。现已查出建私房出卖的212人，出租的601人。一个市中级法院院长，1987年建一幢造价3.8万元的私房，1988年卖给一单位，卖价11万，牟利7.2万元。珠海市轻工公司某部部长，1986年用9万元建了一幢三层的私房，1988年以29.6万元卖给一单位，获利达20万元。阳江市林业局一副局长买公房两套，又建私房一幢，出租给下属单位，一次预收五年租金4.17万元。阳江县农林局一副局长，建一幢840平方米的私房开旅馆，有71个床位，每月纯收入1.2万元。这些人已成为名副其实的房地产商和老板。

据反映，广东一些地方和单位在进行房改之前，还用公款为一些领导干部超标准（广东87年385号文件规定）装修住房，以省直机关和广州、佛山、中山三市比较突出，我们对此没有专门进行调查。××市有三千多户，其中336户已是二次装修。单位多是用集体福利基金搞的，领导干部是利用职权用公款搞的。省委已把用公款超标准装修住房列入清查以权谋房内容之一，正在抓紧进行。

据现有统计，广东省处级以上干部用公款建单家独院住宅的有305人，搞得最多的是××市，共133人，其中市厅级干部14人，处级干部119人。这种单家独院式住宅建筑面积大、造价高。有些地方还利用房改之机搞“高建低购”，以权谋房。××市直机关已进行房改的90户处级以上干部的这类住宅总造价483万元，房改实购价96万元，仅为造价20%。××县33名县级干部的这类住宅，1988年5月房改时，仅收回造价的30%。这类房屋还大多未计算地价。××经济特区发展公司，用6万多元买下五房二厅208平方米新建豪华住房，根据有关资料核算，这套住房造价为16万多元，去年10月退回后，市房地产公司以港币110多万元价格售出。

由此可见一斑。

党政干部特别是领导干部，在建私房中以权谋私，损害国家、集体、群众利益，是普遍性的问题，只是程度不同。有的已堕落为贪污受贿犯罪分子，有的党组织集体违纪、违法，严重渎职，情节十分恶劣。以权谋地，甚至白占、倒卖土地；利用职权压价、低价购买建筑材料，一个县人大主任仅此一项就少付3万元，一个县水泥厂去年第一季度，因干部低价买水泥减少收入44万元，使企业遭受重大损失。有的干部把低价买来的建材高价倒卖；有的干部以权谋贷，一个县委副书记，要银行贷款30万，给县领导干部建私房用，另一个县1987年至1988年干部建私房向银行贷款高达329万，挤占国家大量资金；有的领导干部还转贷谋利。大量动用机关和企事业单位的车辆，不交或少交运费更普遍。有的领导干部还无偿动用单位劳动力，为其建私房轮流出“义务工”，缺工的要受指责、刁难。群众指骂：这样的“官”比国民党还“刮民”。更有一些领导干部为建私房筹措资金而贪污、受贿。××县管移民安置的两名县级领导，指使安置办七名干部集体贪污，私分安置移民专用款物共3万多元。××市江城区建委一副主任，自报建房资金中有16万是亲友资助和向别人借的，经查实，这笔钱是他利用职权倒卖六块地皮和受贿得来的。××县委某常委，1989年建成一幢建筑面积为600多平方米的豪华私房，经查实，他几年来贪污受贿达30.8万元。一个连续三年遭受严重自然灾害的县，粮食减产五成，还有10万人生活在贫困线下，就在这大灾的三年中，该县五套班子领导成员29人中，有20人建起了私房，其中包括两位书记、七名常委。县委书记的私房仅修一条下水道，就花城建款7万元，而该县一年水利建设款才20多万元，群众对此强烈不满，编歌讽刺“百姓家中无米煮，县官大人起洋楼”。

二、广东省查处的情况及我们的建议

广东省委已注意到党政干部以权谋房问题的严重性，认为这个问题已经到了非坚决整治不可的地步，为此于去年3月发出六号文件，决定把严肃处理党政干部建房、住房中严重以权谋私的问题作为从严治党、保持党政机关廉洁的一项重要内容来抓。

去年以来，省委就这一问题先后开过五次全省性的会议（包括电话会议），发出了五个文件（包括党员、干部纪律处分若干规定征求意见稿）。这次我们调查时，湛江市各县都在召开领导干部对照检查和深入发动的会议，省直和一些市也准备召开干部大会进一步动员和进行教育。在去年10月粤西四市汇报会上，省委决定把查处干部以权谋私建私房作为惩治腐败、搞好廉政建设的突破口，明确指出，干部以权谋私违法违纪建私房，败坏了改革开放的声誉，败坏了党和政府的形象，破坏了党群、干群关系，腐蚀了干部和党的组织，诱发了经济违纪违法行为。解决好这一问题，就是最实际的反腐败斗争，最生动的党性教育，也是生动的反对资产阶级自由化和反对“和平演变”的教育，关系到党的前途和命运，也关系到广东作为改革开放综合试验区的成败。今年4月又把它作为贯彻六中全会决定的一个实际内容。最近省委又发了稳定队伍，加强领导，把查处工作进行到底的四点指示。我们认为，广东省委是从反腐败和廉政建设的高度考虑纠正以权谋私、建私房问题的，是从党的建设、领导班子建设考虑这个问题的，也是从面临港澳、建设特区的特殊情况看待这个问题的。广东对这一斗争始终采取发动群众，依靠政策，坚持实事求是，立足于教育，一切经过试点，有步骤地推进的工作方法，保证了这场斗争的健康发展，起到了推动经济建设和改革开放的作用，加强了党的建设，得到了广大群众和干部的热烈拥护。当省工作组（共32个）进驻到问题严重的地方时，这些地方的群众说“共产

党又回来了！”省委书记林若同志、省纪委书记王宗春同志、副省长匡吉同志等都亲自抓，经常深入实际，调查研究，及时指导，纪委、监察厅全力以赴，保证了这一工作不断排除阻力、干扰，克服困难，顺利推进。他们的作法和经验值得总结和推广。

经过一年多的查处，基本情况已大体清楚。建私房中的以权谋私、贪污受贿等腐败现象和犯罪行为比较充分地暴露了，各级领导对其危害性的认识程度也随之逐步得到提高，现在正面临着继续深入和妥善处理的问题。但是，这项工作发展很不平衡，一些地方的领导还存在着思想障碍和顾虑，如不及时加以解决，势必给查处工作带来影响。省领导认为，这一工作目前正处在攻坚阶段的关键时刻。

我们认为，这个问题如不及时采取有力措施，加强指导，一些地方可能会走过场，影响和隐患可想而知。省民盟一位副主席说，这一问题延续时间长，涉及面广，又都是大小当权的，群众对此深恶痛绝，他概括为：问题严重，情况复杂，任务艰巨，困难重重。为了不使这项工作走过场，我们建议：

（一）从上到下继续解决好思想认识问题。至今有的领导干部还认为特区就应该“特殊”。有一个建私房三千多户的市，有人还列举七点理由，说明建私房是经济发展的必然结果，解决了干部住房困难，与群众反差不大，群众意见也不大。这些人不但不以此为过，反而大讲自己的政绩，认为对开放有功，建私房理所当然。

和这几年“建房热”相反的是，汕头、潮安、台山、开平、花县、新会等六县始终没有刮起这股风，关键是领导干部有正确认识，并以身作则，奉公守法。湛江市赤坎区（县级）紧邻遂溪县，离大建私房的县城仅十多公里，区内又有大片地皮，近几年经济建设各项指标都翻了一番。1988年建私房风刮得最凶时，一些干部也提出过种种建议，区委领导根据中央和省市有关住房规定，并分析了建私房可能带来的一系列问题，统一了领导成员的

思想，决定不给干部个人划地建私房，至今五套班子没有一人建私房，没一人超标准装修住房，也没一人住单家独院的公房。他们自己不建私房，而是下大力改善机关干部职工的住房条件。我们建议，中央在报纸发表有关查处党政干部建私房问题的消息时，责成党报发表有份量的评论文章，按六中全会决定精神，统一和提高全党对这一问题的思想认识。

(二) 对各地查处中提出的政策性问题的，应尽快做出明确的规定。特别是当前对已建好的私房如何处理，是在群众中影响较大的问题，广东的意见是按价收购。据了解，各省的考虑也不尽一致。应根据实际情况和查处中已暴露的严重问题和经验，由中纪委和政府监察、城建、国土等部门，对已有的有关文件、法规进行一次清理。正确的坚持，对不符合实际和有漏洞的要修改，尽快颁布新的法规，以利于及时处理已发现的案件，推进查处工作的深入开展。

鉴于这一问题的政策性强，涉及的部门多，我们建议，由国务院牵头，约请中纪委、监察、国土、城建、司法等部门参加，在统一指导下，及时提出法规和方案，以免政出多门和久拖不决。

(三) 住房商品化、私有化（包括住房改革）的政策需进一步研究、完善。查处以权谋房工作中普遍暴露出“缺房住者难建房，建私房者不缺房”的情况。干部建私房问题多，房改过程中问题也不少，广东有的单位借房改搞房子，一套三房一厅住房只收二千元。同时也出现了出租、倒卖“福利房”的情况。有的城市已规定房改中卖给职工的私有房，只供个人居住，一定时期内不准倒卖。在目前房地产市场缺乏管理甚至混乱的情况下，建议房改部门总结经验，针对出现的问题，提出适宜稳步推行的政策和方案。

关于加强廉政建设的报告

(1992年3月1日)

全国政协法制委员会

全国政协法制委员会近年来就廉政建设问题，组织委员先后到北京、天津、浙江、吉林、河北、福建、广东、湖南、四川、贵州、辽宁、上海等省市作了调查，除分别写了调查报告外，现将我们了解到的主要情况和对廉政工作的几点建议报告如下。

党中央、国务院把惩治腐败、推进廉政建设作为一项战略任务摆在议事日程上，很得人心。对全国三十多万家公司进行了清理整顿，使一大批党政干部退出经商办企业活动；坚决查处了一批干部以权谋私、贪污受贿方面的违法违纪案件，赢得了群众的称赞；制止用公款请客送礼，收到一些成效；清查了部分党政干部违法违纪建私房、超标准装修和多占公房的行为，挽回了党的声誉；普遍进行了纠正行业不正之风和治理“三乱”工作，打击了吃、拿、卡、要的歪风；表彰了一些廉政建设的好人好事，支持了正气。特别是许多领导部门、基层单位，在加强廉政建设和纠正行业不正之风的工作中积累了一些成功的经验。总之，经过上述多方面工作，使廉政建设有了一个好的开端，取得了诸多成效，为把反腐倡廉引向深入创造了条件。

二

苏联的解体，使各方面人士对我们当前存在的问题增加了忧患意识。人们最不满意的事，归根结底还是腐败问题。经过四中全会以来的治理整顿，某些不正之风和腐败现象虽有所缓和，但从总体上看，不正之风还没有得到遏制，腐败现象远未清除。

一、以权谋私，泛滥成灾。据调查，各地不仅发生了以税谋私、以贷谋私、以票证谋私等舞弊现象，而且就连当兵入学、复员转业、求医看病甚至焚尸埋葬都有人从中勒索、巧取盘剥。权钱交易也更为隐蔽。“送物时要带发票，送钱时只能一对一”；“三人在场不谈交易，两人不签名”；把送礼变为给家属提供“旅游券”、“优惠卡”和“彩券”；把行贿转为提供“信息费”、“咨询费”、“辛苦费”；至于在经济交往中把“回扣”变为“摸彩”、“中奖”、“提成”等形式，更是花样翻新，千方百计披上合法外衣，使问题难查，证据难取。据检察机关统计，近三年每年立案查处的贪污贿赂案件居高不下，经济犯罪有增无减。某些省市的贪污贿赂大案要案，还在大幅度上升。

二、行业不正之风和直接侵犯广大群众利益的“三乱”现象没有得到根本解决。国务院规定，农民的负担应控制在纯收入5%以内，但据调查，只有9个省市兑现了。据属贫困地区的山东临沂专区初步统计，加重农民负担的文件有155个，加上乡村的一些规定，高达200多个。去年农民人均负担增长30%多。天津市××区是纠风工作较好的地方，但在治理“三乱”以后，仍保留了212宗收费项目。从山西阳城到安徽舒城的840公里路上，竟设有67个检查站，平均12.5公里就有一个公安、交通、车管、税务、工商等部门的收费、收税站，群众抱怨说：“农税轻、工税重、摊派要人命”。

一些监督、执法和公用事业人员，任意罚款，使个别地方甚

至发生农民为交纳罚款和摊派变卖房屋家产、卖儿卖女和自杀的事件。他们把这些部门的干部称为“两虎一豹十四个大盖帽”。现在乱着装的已超过四十家，有个“袖章”就能任意收费罚款。

三、用公款请客送礼、挥霍浪费，普遍而且明目张胆。办事讲“感情投资，烧香上供”，“小钱不花、大钱不来”，“平时多烧香，到时财神来”，腐蚀着和腐蚀了许多干部。

据辽宁、山东一些中等县调查，一年用去吃喝送礼的开支多在1000万元以上，一些乡镇也在30—50万元。一向比较简朴的湖南省，1990年接待、宴请耗费的公款是全省水利投资的2倍，教育投资的3.5倍，卫生投资的15倍。据八个大中城市调查，奢侈浪费的数量和规格近期又呈上升趋势，“请吃请喝不如请舞请赌（赌博）”，“官员一场舞，农民半年谷（粮）”。

一些干部从大吃大喝、乱搞男女关系开始，走上犯罪道路。××市不久前查处的21个局长级干部中，有7人犯乱搞两性关系的错误。××省1989年外逃的100多人中，32人犯有嫖娼、娶妾、带小姘（叫小秘）的问题。

四、用人不正派甚至拉帮结伙、藉以营私。一些人以“关系最重要”代替党的用人标准。把善于抓权、抓钱的人当“能人”，把长于搞人际关系的当作“干才”，把善于逢迎行贿、会说假话、空话、大话的人誉为有“开拓精神”，把奉行“上有政策下有对策”的人视为“有应变能力”。这类人一上台，就“抓权、拉帮、搞享受”。对内排斥异己，安排亲信，拉小圈子；对上千方百计找“后台”和“靠山”。公开宣称“关系是最实际的生产力”。这是危害最深的一种腐败现象。

这些腐败现象，在个别地方已经到了相当严重的程度。据一些地方的抽样调查，在100个掌权的干部中，约有70人有或大或小的不廉洁行为，其中严重违法违纪的人约占5—10%左右。这些腐败现象的危害很大，使一些群众对马克思主义和上级领导产生怀疑，对党疏远，使一些干部迷失方向，丧失信心，严重损害了党

的威信和光辉形象。

三

腐败现象产生和滋长的原因是多方面的。最关键的是某些领导干部存在着严重的官僚主义和对清除腐败的工作重视不够，对腐败的广度和深度及其危害了解不足；对腐败现象在群众中引起的强烈不满估计偏低；对反腐败斗争取得的成果估计过高，甚至“自我感觉良好”。有的顾虑重重，不是从政治上去看待和正确处理问题，怕得罪人，怕“大气候不到，小气候顶不住”；有的认识糊涂，怕影响改革开放，影响稳定，影响“把经济搞上去”。心慈手软，姑息迁就，久拖不决。有的本人手脚不干净，更怕搞到自己头上，不敢深抓，不能果断处理。领导干部中存在的这些问题，是将肃腐倡廉工作引向深入的主要障碍。

四

当前存在的腐败现象，严重影响党的方针政策的贯彻，如果任其蔓延下去，不但不能把经济搞上去，而且正如江泽民同志讲的，党就会有“自我毁灭”的危险。我们在调查中深深感到要真正对问题有所突破，(1)必须从领导做起，特别是各级主要党政领导干部要以身作则，身体力行，带头作廉政建设的表率；(2)要围绕经济建设这个中心任务，与党的建设、法制建设紧密结合，特别是必须和领导班子建设结合；(3)要提高广大干部和党员群众的自觉性和信心，特别是要依靠动员组织群众力量和腐败现象做斗争。

要做到这三点，关键在于搞好党的建设，特别是整顿领导干部思想作风。苏联演变、解体的教训在干部中反响很大。因此，应当抓住关键。建议选择适当时机，结合发扬党的优良传统和社

会主义教育工作，从上而下、有领导有步骤地在各级领导班子中补上整风学习这一课。解决当前只靠纪检、监察、执法部门解决不了的问题。上海、河北、福建等地的某些经验，值得重视：

一、领导抓，抓领导，真正一抓到底。

上海是最大的工业城市，推动廉政建设的顺利条件和阻力都很大，他们最根本的经验是领导挂帅又出征，带头又动真格的。他们一个很得人心的口号是：“上抓506，下抓七所八站”。主要领导同志多次强调：“眼睛要牢牢盯住党政部门506位局以上的干部。他们中的问题解决了，下面的问题就好办了”。他们对全市（包括大企业）有各类问题的217名局级以上干部进行立案调查，坚决处理了21人的违纪、违法问题，从而调整和加强了一些领导班子。这是最过硬的一招。市主要领导还亲自率领12个区委书记，组织了三个战役。一是对全市主要菜市场作了检查，抓了“菜蛀虫”、“肉蛀虫”。黄金三角地菜市场影响最大，朱镕基同志亲临现场检查，发现领导班子里12人中有5人问题严重，就果敢坚决撤换。通过整顿，加强班子，端正经营思想，开展便民活动，缓解了和群众（基础是‘菜篮子’工程问题）的矛盾。攻克了这个市场后，连续作战，使其余十多个菜市场均先后获得整顿和提高。二是把房管、水电、煤气、出租汽车等涉及千家万户的“群众热点”，作为纠正行业不正之风的重点，一个专题接一个专题一抓到底，打击了吃拿卡要和贪污受贿行为。三是运用前两战役的经验和力量，狠抓开展工作难度较大的公安、工商、税收等部门和经济监督部门的整顿，使斗争向纵深发展。仅公安机关，从去年9月反盗窃斗争以来，已侦破刑事治安案件8000多起，其中大案2400多起，打击了各类违法犯罪分子8400多人，改变了每年入冬后案件必回升的局面。他们的主要经验是：（1）狠抓领导班子建设。通过整风学习、调整班子，坚决把领导权掌握在忠于马克思主义的人手中。（2）在一切监督和服务部门坚决实施“两公开一监督”，把直接与生活关系最密切的九项公务上墙，使群众知情和参与监

督。利用新闻媒介实行正反两面结合的系统教育，做到报上天天有文章，电视天天有形象，电台天天有声音。(3)强化职能部门的权威。对严重贪污受贿行为，不仅给予党纪、政纪处分，而且进行“曝光”和绳之以法，真正做到从严执纪、执法。(4)领导干部严于律己，认真起表率作用。朱镕基同志经常深入基层，坚决不受招待，只吃阳春面。他的事迹被群众称道，鼓舞了干部的信心和勇气。

河北、福建等省和所有把廉政建设搞得好的地市县，最主要的经验，也是由于领导十分重视。认真推行社会主义教育，首先集中干部进行整风学习，树立公仆意识，然后组织大家从自己做起，实行自查、自揭（揭丑）、自纠、自教。同时把群众举报、调查、暗访结合起来，挖出了问题，纯洁了班子，不断建立和完善内外监督体系。

二、从治乱入手，把廉政建设与经济建设、民主法制建设、社会主义教育结合进行。

海南等省检察机关查处的案件中，75%左右的大案要案与党政机关有关，说明不法分子阴险地把手伸向党政干部。这一方面反映党政干部手中有权，易于权钱交易，另一方面说明党政干部队伍存在不纯问题，亟需整顿。上海市把廉政建设与改革开放、发展生产和商贸活动结合进行。在布置生产、基建、商贸工作时，同时部署廉政建设的任务。他们的主要作法是：(1)对党政机关工作人员制定了一系列保持廉洁的规定和违反规定的处理办法；(2)把个人廉政表现定为考核、任免、升降干部的条件，建立了“人事廉政档案”、“廉政纪录卡”等，使廉政和岗位责任制结合；(3)有重要经济关系的企业与企业之间制定了“供需双方文明公约”，规定相互不得赠送金钱和礼品，否则“终止业务往来”。

一些人认为“大气候不好，小气候难以维持”，事实并非如此。当前我国政治、经济、社会稳定，中央和国务院对廉政建设十分重视，广大群众热忱支持反腐败斗争，形势和气候是有利

的。上海是全国最大的城市，和外界经济往来最多，目前已有几百个企业、事业单位逐步顶住了歪风邪气的侵袭，建立了一些较好的风尚和制度，把廉政建设的大旗屹立于黄浦滩上。辽宁鞍山市公用事业局由于领导班子齐心协力，几年来坚持不懈地狠抓了煤气、供水和公共汽车等行业的反腐倡廉工作，获得了千家万户的赞扬，成为全省行业的榜样。湖北一些基层单位，多年来由于坚持反腐败斗争，大大遏制了犯罪行为，并影响着左邻右舍。他们认为在歪风邪气甚嚣尘上之际，也有一些“绿洲”，即使在大环境不利的情况下，小环境仍有所作为，并进而影响着大环境。

一些人宣扬行贿、受贿是商品经济的必然结果，回扣、送礼、高档招待是发展商品经济绝不可少的，因而不少企业规定提取营业额的3—5%为招待费，5—8%的商品值为回扣。其实，商品经济最发达的美国和德国并不靠这些手段做生意。他们即使给回扣，也是计入商品售价内的。我们正是为了搞好商品经济，正是为了创造更好的改革开放条件，正是为了更加稳定，必须加强反腐倡廉斗争，遏制腐败蔓延。

不正之风和腐败不是一天形成的，反腐败斗争也不可能毕其功于一役。它需要围绕经济建设任务，坚持长抓不懈。要经常加强思想政治教育，树立“廉荣贪耻”的风尚，使之不愿搞；要严肃认真查处案件，增强威慑力量，使之不敢搞；要建立健全规章、法令，使之不能搞；要深化改革，堵塞漏洞，使之不容易搞。

惩治腐败必须加强法制建设，治标与治本相结合。切实加强政法队伍的建设，特别是各级政法机关领导班子的建设，改进领导思想作风。政法机关不严格依法办事，不以身作则，再好的法规也是一纸空文。应当广泛开展遵法、学法和执法的教育，坚决杜绝一切政法部门直接提取罚没款、自收自支以及以罚代法、以罚代刑的弊病；严格取缔乱收费、乱罚款、乱摊派的现象；严惩监守自盗、营私舞弊、坑害国家的罪犯；切实解决执法部门的经

费、待遇，以及执法手段方面的实际困难。把政法干部的政治觉悟和执法水平提高一步。

三、大胆地依靠、发动、组织群众，把廉政建设引向深入。

反腐倡廉是涉及经济、政治、教育的系统工程。必须既坚决打击罪犯，不使腐败侵入党和国家机关；又切实保护和支持敢于顶歪风邪气、向腐败现象作斗争的人员；还要认真划清是与非、罪与非罪、合法与非法的界限，力求挽救失足者。三者缺一不可。并要坚持发扬我们的传家宝——群众路线。北京市委由李锡铭同志亲自挂帅，市委、市府领导参加，吸收执法执纪的负责人组成权威性很高的反腐倡廉联席会议，直接研究制定政策界限、反腐斗争策略、对大案要案定性处理，以及协调各部门间统一行动，同时大力组织群众检举揭发，威慑了坏人，扶助了正气，提高了办案效率。

上海、河北、辽宁的一些先进企业、事业单位，在“严打”之后，即建立和加强自上而下的群众监督网络，首先扭转了“坏人结伙，好人散沙”的被动局面。接着普遍设立了群众监督员、居民检查员、民主党派人士监督员、离退休老干部咨询员、顾问等，形成了广大的网络，使不法分子和不正之风难以得逞。广大的新老干部和职工中有很大批健康力量，他们是不可忽视的中坚；民主党派中有很多知识渊博的正直人才；全国有两千多万长期受党的教育、经过考验的离退休职工，是监督廉政、勤政的不可低估的一批可靠同志；人民群众中蕴藏着巨大的爱国、爱党、拥护社会主义的力量，是我们反腐倡廉的后盾。只要依靠他们，充分调动他们的积极性，腐败现象和不正之风就会陷入汪洋大海，所谓的“顽症”就会一一加以惩治。

对人事管理制度必须改进和加强。应把廉洁奉公、勤政爱民作为考察使用干部的重要内容，与才干、实绩同等看待。万万不可把那些利欲熏心，嘴里一套、行动一套的两面派、野心家选进领导班子。对于犯了错误还没有彻底改正的干部，绝不能易地重

用，以免损害党的威信。对于县级班子“一年看，二年干，三年准备换”的问题，要尽早解决。领导班子的短期行为既不利于经济建设，也容易使腐化分子钻政策空子，更不易严究腐败现象的根源。只有把廉政建设与改革结合起来，才能发挥强大威力。

认真肃腐倡廉还必须与严重的官僚主义作斗争。官僚主义是腐败现象在政治上的表现，也是腐败现象的护身符。他们对群众疾苦漠不关心，对群众强烈不满的事不调查，不研究，不解决，使宏观失控，微观不抓；对不法分子千方百计把罪恶的手伸向党政干部视而不见；对一些干部为钻营高级职位、谋求肥缺、捞外快而不择手段地四处活动，对境外人员腐化堕落、勾结外商贪脏枉法充耳不闻。总之，对重大原则是非问题态度暧昧，“讲归讲、做归做”。我们十分需要根据新的情况，制定严明而又可行的反官僚主义的政策和措施，教育和惩处那些严重失职渎职的人员，以“德才兼备、廉洁奉公、勤政为民”的干部，代替那些屡教不改的官僚主义者。

正能压邪。我们在调查中深深感到，不管目前存在的腐败现象有多少，只要领导重视，发动群众，上下一齐动手，真抓实干，问题就不难解决。苏联迅速瓦解也有教育作用，使一些人猛省，增强了危机感、紧迫感。因此，希望中央抓住时机，从全盘考虑，结合经济建设，统一安排，制定廉政建设的整体方案，解决一些实际问题，增强群众的信心，调动干部的政治积极性，把廉政建设坚持不懈地推向前进。

关于贯彻《企业法》 搞好国营大中型企业的意见和建议

(1992年8月)

全国政协法制委员会
经济委员会 调查组

在邓小平同志南巡谈话精神鼓舞下，为深入研究如何进一步解放生产力，搞好国营大中型企业，全国政协法制委员会和经济委员会，组成以林亨元为组长、李刚为副组长的联合调查组，于5月28日至6月12日前往上海市，就《企业法》颁布实施近4年来的贯彻执行情况及如何搞好国营大中型企业等问题，进行了调查研究。调查组先后听取了上海市经委、财贸办、体改委等部门的情况介绍，分别邀请部分国营大中型企业的厂长、书记、工会主席及专家学者召开座谈会，分别前往中国纺织机械厂、上钢五厂、上海大众汽车制造厂、上海第一百货商店、上海国棉31厂、上海永生金笔厂、上海第二纺织机械厂等大中型企业进行了调查座谈，参观了浦东新区、上海县乡镇企业。

经过调查，我们认为，虽然出现了认真落实《企业法》的典型，但由于种种原因，从总体上看，《企业法》在上海市国营大中型企业中基本未得到全面贯彻执行。全面贯彻执行《企业法》是搞好国营大中型企业的根本措施，而其关键在于政府转变职能。

现将我们调查后对一些问题的看法报告如下：

一、上海国营大中型企业贯彻执行《企业法》情况

上海国营大中型企业产值占全市工业产值的66.5%，上交利税占76.5%，控制着关系国计民生的几乎所有重要生产领域。但近年来国营大中型企业普遍活力不足，生产发展缓慢，效益下降，对上海经济的发展造成很大影响。造成这种状况的原因很多，但最根本的原因是国营大中型企业未能全面贯彻执行《企业法》，法律赋予企业的各项自主权在相当大的程度上未得到落实，企业未能转换经营机制、成为独立的商品生产者和经营者。

1988年《企业法》颁布时，受到企业和社会的衷心拥护，上海市掀起了学习《企业法》的高潮。但在随后的几年里，由于国内外政治经济气候的影响及其它原因，对《企业法》的认识出现反复，中央和地方都制定了一套治理整顿的法规、文件，《企业法》赋予企业的一些自主权又逐步被收回，有些方面还作了更严格的规定，企业普遍感到束缚更紧了。1991年中央工作会议提出了把企业推向市场这个重大决策后，《企业法》又重新受到重视。邓小平同志南巡谈话精神传达后，贯彻执行《企业法》开始出现新的气象。

从上海国营大中型企业的总体情况看，《企业法》赋予企业的13项权利大多数未能得到贯彻落实。基本落实的只有3条：支配使用自留资金权、有偿转让固定资产权、联营投资权，其它10条基本未能得到全面落实，如生产经营权、产品定价权、内部分配权、外贸自主权、辞退录用职工权、机构设置权、拒绝摊派权等等。大多数企业未能充分发挥自己的能力，活力不足，有一些企业，如上海国棉31厂，由于长期执行指令性计划、缺乏《企业法》赋予的各项自主权，未能及时转换经营机制、进行技术改造，在为国家作出很大贡献后，企业技术、设备老化，管理、效益滑坡，难以适应市场竞争，处于十分困难的境地；另有一些企业，发挥了企业家精神，调动了职工的积极性，紧紧抓住改革的每一

次机遇，千方百计争取《企业法》赋予的每一项权利，面对市场放手经营，取得了可喜的成就，如上海第二纺织机械厂，就从一个机制僵化、发展缓慢的企业，一跃而成为一个经济效益连年大幅度增长，充满生机与活力的企业。今年以来，由于上海市政府加大了改革力度，采取实行放开经营、试行股份制等措施，企业自主权的落实取得了较以往更大的进展，整个上海市工业经济形势也出现明显好转。上海市商业系统今年2月开始进行以“经营活动自主、商品定价自主、劳动用工自主、工资分配自主、投资发展自主、机构设置自主”为内容的“六自主”改革试点，用一种新形式重新强调落实《企业法》赋予企业的一些权利，也取得好的效果，试点企业普遍扩大了经营，增强了职工进取意识和工作积极性。

上海的情况说明，只要全面贯彻执行《企业法》，落实企业的自主权，国营大中型企业就能够搞活，就大有希望。《企业法》的确是搞好国营大中型企业的根本措施。我们要从建立有中国特色的充满生机与活力的社会主义企业制度的高度，充分认识贯彻执行《企业法》的重要性，趁《全民所有制工业企业转换经营机制条例》颁布实施的有利时机，把《企业法》的贯彻执行推向一个新的阶段。

二、政府部门改革滞后，已成为《企业法》 贯彻执行遇到的最大难点

把企业推向市场后，企业经营机制开始发生根本变化。企业不再只是按照上级指令制造产品，而是要根据市场需求安排生产经营活动，这样，企业也必然要求得到作为独立的商品生产者和经营者应有的自主权。从上海企业的实践来看，企业自主权不落实的难点几乎都在政府部门。生产经营权不落实在于政府各部门对企业的多头管理控制，如上海缝纫机四厂一个技术改造项目，即使

是在各级政府机关都支持的情况下，去几十个部门跑手续、盖图章，也花了三年才得以立项；产品销售权不落实，在于地方政府部门的保护主义，如上海××局曾发文件，不许下属企业卖一吨纱出上海，否则将厂长就地免职；产品定价权不落实在于企业主管部门的干预，如上海永生金笔厂的名牌产品，摊商零售已达每支25元，但工厂卖给批发部门只能每支3元，提价报告曾上报3次未予通过；劳动用工权不落实在于政府劳动部门对企业辞退职工加以种种限制，如上钢五厂为辞退一个职工竟不得不为他做工作达230次，最后才诉诸法律，浪费企业许多精力；进出口权不落实在于政府部门的垄断，如上海永生金笔厂，20%产品出口，企业卖一支笔给外商售价3美元，而进出口公司卖一打（12支）笔给外商才值3美元，但企业无出口权，无权与外商直接谈判，开拓外销市场，也无权选择外贸代理单位，只能由一家外贸公司包销；机构设置权不落实在于政府部门要求在企业设立相应的机构如武装部、审计室、纪检室、保卫部等等。

除《企业法》赋予企业的13项权利外，由于政府部门常常不经企业职工代表大会讨论便决定企业兼并、评比奖励等等，企业职工代表大会的5项权利也常常不落实。

上海不少企业领导及专家学者在座谈会上都反映，政府直接管理企业的结果，造成企业无法自主经营，活力减退。政府改革滞后，已严重妨碍《企业法》的贯彻执行，并已成为影响社会生产力发展的主要矛盾。要贯彻执行《企业法》、转换企业经营机制、解放国营大中型企业生产力，最重要的是按照社会主义市场经济的要求，转变政府职能，精简政府机构，进行相应的政治体制的配套改革。目前的政府机构是按照直接管理企业的产品经济模式设计的，政府行使着资产所有权、社会行政管理、宏观经济调控三种职能，它不断随企业增加和行业扩展而膨胀。政府对国有资产实行的是一种行政化了的管理体制。要实现政府职能的转变，真正做到政企分开，不改变政府三种职能混合行使的局面是

不行的。我们认为，国家应适时推进以下改革：

1. 在国务院和各省、市、县政府内分别成立专门管理国有资产所有权的机构，与政府其它部门从体制上区分开来，与政府的社会行政管理、宏观经济调控二种职能相区别，由这个机构将国有资产以委托、借贷、租赁、承包等多种方式给资产经营企业（或控股集团）有偿经营，形成国有资产经营的多元主体。

2. 管理国有资产所有权的机构负责任命、奖惩国有资产经营企业领导人，确定国家与企业的利润分配、监督国有资产的保值增值。

3. 按照精兵简政、提高工作效率的原则，重组政府工业、交通及其它经济管理部门和行业协会，以便做好大行业的规划、协调、监督、服务工作，并与银行、财政、税收、物价等部门配合，依靠经济杠杆搞好宏观调控，不再直接管理企业内部事务。

三、加快建立健全统一的市场体系，为全面贯彻《企业法》创造条件

要全面贯彻《企业法》，就必须将企业推向市场，使企业按照市场经济的规则运行。我国由于搞了多年计划经济，市场发育水平还很差，地区封锁、部门保护现象还很严重，为尽快建立健全一个统一市场体系，就需要对市场的建设、管理、监督、服务做大量工作。建议：

1. 尽快制定颁布制止地区封锁、市场垄断的保护公平竞争的市场法规，为全国统一市场培育和完善奠定坚实的法律基础；

2. 加快生产资料、资金、技术、劳务、房地产市场的建立和完善，保证人、财、物能按照经济发展的需要顺利流动，发挥最大效益。

3. 要加快价格改革步伐，强化市场机制的作用，有计划地逐步放开价格，由企业根据价值规律、市场需求和行业公约自行定

价，形成合理的价格形成机制，为进一步理顺基本经济关系创造必要的前提。

四、应按照《企业法》理顺企业领导体制

上海国营大中型企业普遍反映，企业领导体制需要进一步理顺。目前，除《企业法》外，1986年三个条例（即《全民所有制工业企业厂长工作条例》、《中国共产党工业企业基层组织工作条例》和《全民所有制工业企业职工代表大会条例》）及1989年中共中央9号文件对企业领导体制都作出了规定，但三种文件的规定不一致。1986年的《厂长工作条例》只提厂长对企业生产经营全面负责；《企业法》规定“厂长在企业中处于中心地位，对企业的物质文明建设和精神文明建设负有全面责任”，厂长行使“任免或聘任、解聘企业中层干部”职权；9号文件则规定，“党在企业的基层组织处于政治核心地位”，“领导企业的思想政治工作和精神文明建设”，“企业中层行政干部的任免由厂长提名或党委推荐，经党政集体讨论后，由厂长任免”。企业中出现许多书记和厂长“你说中心，我说核心”的争执，《企业法》已明确的“谁是企业最高领导人”这个重要问题又变得不明确了。上海企业领导体制已衍化出以下几种基本形式：第一种是厂长书记由一人担任，两心合一；第二种是书记兼副厂长，中心大于核心；第三种是厂长书记相互兼，中心核心大小均等；第四种是厂长书记分别担任，两心谁大因人而异。实践中，前二种形式基本保持了厂长在企业中最高领导人地位，后二种形式则在制度上处于一种人治状态，企业厂长、书记，谁强谁就实际处在企业最高领导人地位上。有的企业起决策作用的厂长办公会已被书记主持的党委会代替，个别企业厂长任命了中层行政干部，而书记召开党委会给予否决，并要求身为党员的厂长服从。尽管中央领导同志在一些场合对“中心”“核心”问题做过解释，并希望不再争论“两心谁大”，但因制

度上未解决，双方都争之有据，“两心”问题未能彻底解决。我们认为，这个问题持续了几年，不应再使成千上万的企业的发展受其困扰。企业法是调整企业行为，规范企业的生产经营活动，保障全民所有制经济巩固与发展的基本法，是党的意志的体现，尊重企业法的权威与统一是最有效地贯彻党的路线。因此，建议中央考虑按照《企业法》修改三个条例并统一有关文件规定。首先，应明确厂长在企业中的最高领导人地位，对企业负全面责任；其次，应强调基层企业党组织主要通过强有力的思想政治工作，发挥党员模范带头作用，动员、团结、教育全体职工，积极为企业提高效益和竞争力做贡献，保证党的坚持经济建设为中心、坚持四项基本原则、坚持改革开放的基本路线能够得到顺利贯彻执行；第三，应强调通过司法部门、国家行政监督部门、党的纪检部门及职工代表大会，对企业各级领导的工作依法进行综合监督。

五、应按《企业法》统一有关企业的各种法规、条例、规定

我国有关企业的法律法规及条例规定很多，有中央的、地方的，也有各部门的。据上海工商行政部门统计，与《企业法》有相悖之处的各种规章制度等多达112项，如，《企业法》规定：“企业有权决定机构设置及人员编制”，但国务院批转公安部关于全国经济文化保卫工作会议纪要中，要求企业按职工总数千分之三的比例配齐保卫人员；国务院发布的《节约能源暂行条例》规定：“年综合耗能折合标准煤一万吨以上企业，应当有主要负责人主管节能工作，并明确相应的管理机构。”《上海市职工教育条例》则规定：“企事业单位职工教育，应配备不少于职工总数千分之三的专任教师”等等。

以上这些相互矛盾的规定，给《企业法》的贯彻执行带来了

困难，也影响了国家法制的统一。从上海情况看，在社会生活中存在一种领导指示胜过红头文件、红头文件胜过法规条例及法规条例胜过国家法律效力的倒置现象，还远未走上法制的轨道。这种不正常的现象应引起重视。《企业法》是企业生产经营活动所依据的基本法，我们要健全法制、维护《企业法》的权威性，使其居于首要的地位。建议按照法律效力原则，限期对各地方、各部门下发的与《企业法》有关的法规、条例、命令、规定等作一全面清理，宣布一切与《企业法》相悖的规定无效。

六、 加快第三产业发展和社会配套措施建设， 为贯彻执行《企业法》解除后顾之忧

贯彻执行《企业法》就要落实企业用工自主权，并按商品经济的要求，对企业实行优化组合，减轻负担，提高效率。但长期以来，上海国营大中型企业大都承担着办社会的沉重负担，企业用工制度也很死，企业富余人员和违纪人员的安置遇到很大困难。现在，第三产业还不发达，商业网点甚至未恢复到解放前水平，缺乏综合社会化服务体系，整个经济结构不合理。待业保险也不能适应企业改革的需要，不能有力地配合贯彻执行《企业法》、转换企业经营机制、调整企业组织结构。

上海发展第三产业基础较好，应鼓励人们在这一领域从事多种经营活动，为国营大中型企业转换经营机制，改善经济结构创造条件。为此，首先，应有计划地将目前国营大中型企业办起的安置型服务事业，转变为独立经营企业，并纳入整个第三产业发展战略中去；其次，应统一协调领导，改变社会保障多头管理、政策不一的状况，积极推进社会化保障体系的建立，使离开企业的职工在待业期间的基本生活得到保障；第三，应鼓励各种消化安置国营大中型企业富余人员的尝试。上海市劳动局、总工会、工商局联合成立了“富裕劝业开发总公司”，面向国营大中型企业

可能精简的几十万职工，采取提供贷款、摊位、办理执照等办法，帮助企业富余人员与原企业脱钩，转向个体、私营，从事各种经营活动，这是一项十分有益的工作，应给予积极支持。

这次通过对上海市国营大中型企业的调查，我们有一种同感，上海市国营大中型企业负责人素质好、有抱负，企业职工队伍整齐，有着雄厚的人才技术实力，上海市实现经济大发展的潜力很大。中央提出让上海成为整个长江流域以至全国经济发展的龙头，是有可能的。上海市领导提出在保证目前上缴国家财政不减少的情况下，实行“自费改革、自主改革”，由上海市掌握推进改革的自主权。我们认为这个意见可以请中央考虑，这有利于大上海闯出一条路子，重振雄风于90年代，在整个国家经济发展中发挥更大作用。

全面贯彻执行《企业法》意义重大，还须做大量的艰巨、复杂的工作，我们还将进一步深入调查实践中出现的新情况、新问题。

关于山东省郓城县打击拐买妇女儿童 犯罪情况的调查报告

(1989年11月)

全国政协妇女青年委员会调查组

全国政协妇女青年委员会赴山东调查组(成员:王云、刘激委员)就打击拐卖妇女儿童犯罪问题,于1989年4月25日至5月12日与山东省政协工作组在荷泽地区郓城县共同进行了调查,先后召开大小座谈会29次,参加者达285人次。还深入到玉皇庙和李集两个乡了解情况,分别与被拐卖已解救或已在当地定居的妇女谈了话,提审了拐卖同济大学研究生×××的青年女性人贩子,参加了县人民法院召开的对人贩子的宣判大会,较为广泛地了解了情况。现将调查情况和我们的意见报告如下:

(一) 郓城县拐卖妇女儿童犯罪活动猖獗, 已形成较庞大的买方市场

郓城县地处鲁西南,是革命老区,人口约926700人(女性454000人)。长期以来,生产力发展缓慢,属贫困地区。党的十一届三中全会以来,农村实行了改革,生产发展迅速,现在已由缺粮大户变成山东省第二大粮食基地,农民的温饱问题基本得到解决。但是,社会主义精神文明建设却没有得到同步发展,拐卖妇女儿童犯罪活动日渐猖獗,已在郓城形成了一个较庞大的买方市场。

该县的拐卖人口犯罪活动始于1978年,最初是当地人外出做

工带回广西妇女为妻。后经相互介绍逐步自愿流入。人贩子见有利可图，便开始了拐卖的勾当。据统计，从1980年至1989年4月，该县共从人贩子手中买入妇女2319人，儿童39人（其中女童33人，绝大多数是被买作童养媳的），占同期流入妇女儿童总数（4510人）的52%，占全县人口总数的0.25%，女性人口总数的0.51%，均高于全国平均数，其中已婚妇女约占27.4%，未成年少女占20%。被拐卖来的妇女除天津、江西、西藏、海南外，遍及26个省、市、自治区，以广西（840人）、四川（720人）最多。涉及壮、苗、瑶、彝等少数民族。她们中多数是农村妇女，也有在职职工、城镇待业青年、中小學生，近年来，甚至有大学生及个别研究生被拐卖至此。这些妇女在被拐卖过程中，身心都遭受严重摧残。她们中40%以上被人贩子强奸或轮奸，有的被转手倒卖达7次之多。不少人被卖给与其年龄极悬殊的人或残疾、呆傻人、精神病患者为妻，在买主家被剥夺人身自由，关押监禁，强迫同居，稍有不从，便遭毒打。有一妇女从买主家逃出途中问路求救，却横遭奸污，后在鄂城境内被转手倒卖多次并再遭强奸、轮奸。有的地方甚至出现受害妇女反抗时被当众剥光衣服强奸的事件。在这种野蛮残忍的非人迫害下，被拐卖妇女自杀事件不断发生，据县法医不完全统计，仅1987至1988年的一年中，就有6名被拐卖妇女自杀身亡。

在鄂城农村中买妇女成风。据统计，该县60%以上的农村有被拐卖来的妇女，从1980年至1989年4月，该县累计发现买主2381人（含买儿童者），约占全县人口总数的0.25%，男性人口总数的0.49%，其中80%是小学以下文化程度或文盲。十年来，不仅买主人数逐年增加，且呈年轻化趋势。1983年以前，大都是40岁以上的“老光棍”，以后30岁以下的男子增多，1986年前平均占58%，1987年占76%。其中不仅有普通农民，还有党员干部。这些人构成了买方市场的社会基础。

人贩子活动猖獗。据统计，1980年至1989年4月，全县共抓

获人贩子1137名。其中初犯占67%，屡犯占33%。男性人贩子占87%，女性占13%。女性人贩子多采用“放鹰”诈骗手段，欺骗性更大。如上海同济大学研究生×××就是被一年轻的女贩子拐卖至郟城的。在抓获的人贩子中，90%以上是文盲及初小以下文化程度。近年来，采取暴力劫持、药物麻醉手段拐卖的逐渐增多，团伙犯罪日益突出，由跑单帮发展为拐骗——运送——出卖相互勾结的“一条龙”合伙作案。主犯中，约1/3是外地人，以一道贩子为主，行动诡秘，手段残忍，破案难度较大。

拐卖人口犯罪活动不但严重危害了广大妇女儿童合法权益和身心健康，而且带来许多社会问题，如诱发其它犯罪，妨碍社会安定；形成大批畸形家庭；人口管理失控；破坏家庭和睦，影响经济发展等。

多年来，郟城县在打击犯罪和解救被拐卖妇女儿童方面做了一些工作，抓了一批人贩子，依法惩办了一批残害妇女的买主，解救受害妇女1436名，儿童39名，破获拐卖团伙91个，摧毁犯罪窝点50多个。但总的看来，拐卖妇女儿童犯罪活动并未得到有效的控制，并正在进一步蔓延，应引起各级领导的高度重视。

（二）拐卖妇女儿童犯罪活动产生及存在的原因

首先，各级党员干部中不少人对拐卖人口犯罪活动的认识错误，致使基层工作薄弱，犯罪分子有可乘之机。

拐卖人口犯罪活动的发生发展，有社会、经济、文化等多方面背景，原因十分复杂。但从调查中我们深深感到，这些党员干部认识上的差距、错误，是导致这种犯罪活动屡禁不止的一个重要原因。许多干部受“初级阶段难免论”、“丑恶现象无害论”的影响，对消除这种丑恶现象感到无能为力，缺乏信心。有些党员干部由于狭隘的地方观念作祟，认为“有卖就有买”，“拿钱买人合理合法”，甚至认为“解决光棍汉的婚姻问题可以稳定民心”，

对拐卖妇女儿童犯罪活动的严重性、危害性根本认识不到。更有甚者，个别党员干部甚至直接参与了犯罪行为，这就极大地助长了这种丑恶现象的蔓延。如该县李集乡22名人贩子中，就有3名是党员，由于党员干部的认识错误，致使拐卖妇女儿童这一犯罪活动有恃无恐，已发展到公开化、表面化的程度，而解救妇女却成了搞“地下工作”。这充分说明我们的干部思想是多么麻木，基层工作是多么薄弱，这是我们长期以来放松社会主义精神文明建设，忽视思想政治工作的结果。

其次，干部群众缺乏法制观念，法制教育流于形式。

该县由于长期经济贫困、文化落后，为数众多的农民对国家法律了解甚少，法制观念极为淡薄。加之当地盛行买卖婚姻、高额彩礼，使许多人认为花钱买媳妇省钱省事，合情合理，感激人贩子“成人之美”，千方百计阻挠、干扰解救受害妇女，支持袒护买主。封建宗法思想和不正之风盛行。不少人把妇女当作传宗接代的工具，对不顺从者任意制服，为达到目的不择手段。社会舆论多偏袒买主，无视受害妇女的痛苦。县里虽曾按上级布置做过普法宣传教育，据郛城县普法办公室提供的材料，该县的普法教育覆盖率为95.5%，完成率为86.4%。但这种统计数字与严重的拐卖人口犯罪活动形成了鲜明的对比，说明该县的法制教育只是形式，而不注意实际效果。这也是拐卖妇女儿童犯罪活动得不到有效控制的一个重要原因。

再次是，对犯罪分子打击不力，使犯罪活动得不到根本遏制。

从郛城县的“打拐”情况看，十年共抓获人贩子1137名，但最终批捕判刑的只有162名（其中死刑6名），仅占抓获总数的14%，而罚金和教育释放的有929人，占82%。造成这种宽大无边、抓了又放的原因是多方面的，其中一个原因是现行法律法规不够完善，使公、检、法三家在执行中认识不一致，据反映，往往以罚代刑，罚款过轻。许多犯罪分子根本不怕罚款，有些因此而变本

加厉地残害妇女，甚至对揭发者打击报复。从整体上看，打击工作没有对犯罪分子形成威慑，犯罪活动没有得到有效的遏制。

除上述原因外，“金钱至上”观念的膨胀，部分男性青年择偶困难，为拐卖妇女儿童犯罪活动提供了适宜的气候和土壤。党中央、国务院三令五申实行综合治理的方针，在郟城县并未得到始终如一的贯彻。以上种种原因助长了这种丑恶现象的蔓延，给了犯罪分子以可乘之机，使拐卖妇女儿童犯罪活动在 该县屡禁不止，日趋猖獗。

（三）采取坚决措施，堵住买方市场

拐卖妇女儿童犯罪活动，实际上是一种野蛮的“奴隶贸易”，是对社会主义法制和精神文明建设的肆意践踏，为社会主义制度所不容。邓小平同志早就指出，“要大张旗鼓地给人贩子以打击。”“现在不抓，发展下去不可收拾。”党中央、国务院及有关方面也多次发出通知、决定、指示，提出予以坚决打击、制止的要求，但未完全落实，郟城只是其中一例。现根据各地的经验，结合郟城的实际，提出如下建议：

第一，各级党委、政府应将打击拐卖妇女儿童犯罪活动的斗争作为一项专门工作，列入领导议程，组织有力的指挥部，层层实行目标管理。

各级党委、政府应结合本地实际情况，认真贯彻中央有关文件精神，对“打拐”斗争的严重性、紧迫性，予以高度重视。摸清本县人贩子、买主、被拐卖及应解救妇女儿童的底数，在心中有数的前提下制定出具体的方案，明确各级领导的任务、指标，实行层层承包，从上到下形成打击、防范、解救网络，定期检查落实，严格奖惩制度。坚决克服以往“严打”时犯罪活动有所收敛，严打后逐渐放松，犯罪活动重新抬头，形成恶性循环的现象。在抓领导统一思想、提高认识的同时，加强对党员的教育管

理。党员干部堕落成入贩子的，一律清除出党；对从入贩子手中买妇女儿童者和支持纵容买卖行为、阻止解救工作的党员干部，视情节给予党纪、政纪处理。触犯刑律者，依法追究刑事责任。

第二，各级党委、政府和有关部门应进行深入细致的法制宣传教育工作，使知法、守法成为广大群众的自觉行动。

采取多种形式，向群众进行深入细致的法制宣传教育，使广大群众知法、守法，自觉地同犯罪分子进行斗争，是使拐卖人口犯罪活动受到遏制的有效方法。因此，建议县委、县政府密切联系实际，把法制教育与群众切身利益结合起来，用事实说明拐卖妇女儿童犯罪活动的严重性、危害性，揭露入贩子拐骗残害妇女儿童儿童的罪行，引导群众开展“假如我的妻子儿女被拐卖怎么办？”的大讨论，激发群众对受害妇女儿童的同情和对入贩子的仇恨。在此基础上进行多种形式的法制宣传教育，使法制观念真正深入人心。建议以下面6条作为检查法制教育实际效果的标准：1. 妇女群众敢于揭发入贩子的罪行和买主的违法行为；2. 入贩子不敢以身试法、卷土重来；3. 买主受到沉重打击，不敢从入贩子手里买人；4. 解救妇女儿童从被动解救变为主动解救，工作得以顺利开展；5. 严格执行户籍管理，婚姻登记制度；6. 禁止索要高额彩礼，对他们要严肃批评处理。

第三，各级党委、政府应落实综合治理措施，充分发挥基层组织的作用。

党中央、国务院确立的综合治理方针，是解决社会“综合病症”的有效方针。打击拐卖妇女儿童犯罪活动涉及多方面的工作，必须把集中打击与经常性的教育、行政管理结合起来。要在各级党委、政府的领导下，组织各有关部门和团体，明确分工，各尽其责，同心协力，形成齐抓共管的局面。要加强基层工作，充分发挥基层和群众组织的职能，严格各项制度，依法办事，堵塞漏洞。

此外，还要贯彻打击与防范相结合的方针。一方面继续贯彻

从重从快的方针，严惩犯罪分子；另一方面，把专项斗争与经常性的工作结合起来，注意研究人贩子的活动规律，教育群众提高警惕，增强社会防范机能。

第四，注意掌握政策，关心群众生活。

打击人贩子，解救妇女儿童，处理违法以至犯罪的买主，是一项政策性很强的工作，必须根据法律及党中央、国务院有关指示，严格掌握政策界限。据我们了解，拐卖人口犯罪活动猖獗地区多属经济不发达、文化落后地区，因此，大力发展经济，提高人民的物质和精神生活，是消除买方市场存在的客观条件。县委县政府一方面要切实解决群众的实际问题，帮助他们脱贫致富；另一方面，大力倡导移风易俗、节俭办婚事。要活跃农村的文化生活，热心为青年男女提供相互了解的机会。建立多种类型的婚姻介绍所，帮助当地或异地男女正常通婚，使人贩子无隙可乘。

总之，打击拐卖妇女儿童犯罪活动是一项艰巨、复杂的工作，涉及到方方面面，只有各有关单位、全社会共同努力，才能把这种与社会主义制度不相容的丑恶现象坚决制止、消灭！

关于特区青年 文化生活状况的调查报告

(1990年11月)

全国政协妇女青年委员会

1990年10月18日至27日，全国政协妇女青年委员会由洛桑副主任和李大维、张希钦、徐祝庆、覃志刚委员组成的赴广东、海南调查组在深圳、海口对特区青年文化生活状况进行了调查。调查组在听取当地政协、共青团、妇联和党政宣传文化部门介绍情况后，先后召开各种类型的座谈会7次，参加者约80人次。同时实地考察了深圳图书馆、深圳市博物馆、深圳大剧院、海口市青少年宫、海口市工人文化宫等文化活动设施，较广泛地接触并了解了有关青年文化生活方面的情况，现将调查情况和我们的意见报告如下。

一、特区青年的文化生活现状

随着改革开放的深入，深圳和海南作为我国对外开放的两个特区，越来越显示出其勃勃的生机和活力。经济的繁荣离不开文化的发展。随着物质生活水平的提高，人们（特别是青年）对精神生活的渴望也愈来愈强烈，文化观念正朝着由自我封闭到扩大交往，由单一到多样转变。青年文化生活也从过去封闭、贫乏、单调的状态发展为开放、活泼、多层次、多形式、多样化的状

态。各种为青年所喜闻乐见的文化活动层出不穷。青年文化阵地建设不断加强。被评为深圳市精神文明建设十项成就之一的“大家乐”活动，自1986年7月开始以来，已上演400多场，是深受广大青年喜爱的文化活动形式之一。全市18个镇，几十个工业区，有近百个“大家乐”活动场所。每场观众少则二、三千人，多则上万人。以“大家乐”为基础的“大家乐”俱乐部、“大家乐”舞台摄影比赛、“大家乐”周日剧场、希望之星专场演出、“大家乐”演出团等都受到了广大青年的热情参与。作为检阅“大家乐”活动青年文艺成果的深圳“88青年文化艺术节”，充分反映了特区建设八年多所取得的成就，展现了特区青年的精神风貌。此外，每年举办的十大青年歌手竞赛、青年读书演讲比赛等活动，都受到了广大青年的热烈欢迎。海南成立特区的两年来，青年的文化生活状况也随之发生了很大变化。大量的外来文化迅速地影响着广大海南青年。据了解，目前海口市经正式批准开业的歌舞厅有36家，卡拉OK20家，影剧场23家，录相点32家，都已成为海口市青年文化生活的重要场所。大陆和海外的歌星、笑星、影星等纷纷前来献技，在青年中留下深刻印象。苏联摇滚乐团和北京时装模特表演队的表演，受到青年的欢迎。由团省委与海南日报社联合举办的“我爱海南”征文活动、各种知识竞赛、美术书法比赛、诗歌大奖赛等都吸引了众多青年。

在开展各种文化活动的同时，特区青年文化阵地建设也在加强。深圳市已把位于荔枝公园附近的43亩黄金之地用于建设市青少年宫。各区、乡、镇都建了青年活动舞台。海口市投资100多万元用于市青少年宫的建设。

各种青年文化社团也随着社会文化的发展应运而生。深圳市注册登记的青年社团有200多个。如青年文学社、青年企业家协会、青年摄影家协会等。1988年在澳门举办的深圳青年摄影展，在当地引起很大反响。人们称赞是“长焦短矩，量进腾飞劲；丰富多彩，画中有深圳”，海南省的大专院校和知识界中青年文化社

团，诸如世界语学会、公共关系学会、青年经济学会、围棋学会、摄影学会等也相继成立。这些社团活动从不同层次、以不同形式充实和丰富着特区青年的文化生活。

不断地充实和完善自己，以适应经济的高速发展和适者生存的竞争环境，不断增强自身的竞争能力，也是特区青年文化生活的重要内容。在深圳，每天晚上都有七、八千年轻人下班后匆匆赶往各类培训学校参加业余学习。据深圳市成人教育局提供材料，全市的社会办学机构（不含企业办学）共88所，十年来共培训各类人才100多万人次，其中青年占70%以上。海口市现有职业教育培训中心12个，专业设置从1980年的5个增加到32个。近年来接受职业教育的青年达3.9万人次，经济的发展促进了教育水平的提高，而青年文化素质的提高又反作用于经济的发展，这是已为特区人所深刻认识的。

二、存在的问题和建议

纵观特区青年的文化生活状况，其总趋势是正在由封闭向开放、由单调向丰富、由个体向社团、由低层次向高层次发展。它调动了青年参与文化创造的积极性，增强了青年的竞争意识，活跃了团的工作，促进了特区的精神文明建设，其积极作用是显而易见的。但是，随着改革开放的发展，一些腐朽没落的黄色文化也乘机而入。青年文化生活受商品化、商业化的影响较重，甚至出现了一些没落腐朽的黄色文化现象，广大普通青年的文化生活仍比较枯燥。这些问题如得不到重视，并认真加以解决，对青年、对社会将产生严重的腐蚀作用。社会文化生活乃至精神文明建设是特区的一项长期任务，也是当务之急。既不能“一手硬，一手软”，也不能先抓经济再抓文化，而必须把它看作特区建设的一个重要方面，与经济建设乃至物质文明建设统筹安排，同步进行。这样做，是物质文明建设本身的必然要求，有利于为物质文明的发展

提供精神动力、智力支持和思想保证，有利于克服“一手硬，一手软”的现象。作为我国社会主义现代化建设的窗口，特区的经济和文化发展都将对内地产生重要影响。因此，必须引起各有关部门的高度重视。为此，特提出如下意见和建议。

1. 要加强对青年文化生活的引导。

在调查中我们了解到，无论是深圳还是海口，都有相当数量的歌舞厅和卡拉OK，虽然吸引了一部分青年，然而昂贵的收费却使更多的青年望而却步。在深圳，去一次最普通的卡拉OK，每位最低消费约30—40元，而去一次歌舞厅则至少百元。海口市也有类似情况。这一方面易使青年滋长享乐主义、拜金主义思想，另一方面，刺激了青年的消费需求，加之有些卡拉OK和歌舞厅，还找来一些妙龄女郎陪台、港、澳客人和有钱人喝酒、跳舞……这更唆使某些青年不择手段地弄钱，甚至铤而走险，走上犯罪道路。因此，我们建议，要加强对青年文化生活的引导，要努力创造有利于提高青年素质，适合广大工人、学生等普通青年的文化生活方式。如深圳市的“大家乐”活动，并把这种活动拓展到其它方面，寓教于乐，通过各种有组织的活动，潜移默化地提高青年的文化素质。青年文化生活的目的是满足青年需要，开拓“四有”新人，为两个文明建设服务。因此，作为共青团工作的有效载体，青年文化生活应从改善心理素质、增强劳动观念、端正价值观念、增强参与意识、自我完善意识，即从有利于青年健康成长方面加以完善。

2. 加强青年文化活动阵地建设，使经济建设与文化建设同步进行。

前面已谈到，目前，深圳和海口都有相当数量的歌舞厅和卡拉OK，这种高消费的文化设施普通青年难于涉足。而以广大普通青年（工人、学生等）为对象的活动阵地太少，且如深受深圳市广大青年欢迎的“大家乐”活动场地又大多非常简陋。海口市近两年用于青年文化建设的投资约170万元，但大部分集中用于

市青少年宫的建设，适合广大普通青年活动的设施无法顾及。高层次的文化设施如博物馆、大剧院等既不可能建的很多，已有的也不是以广大普通青年为使用对象的。因而，广大的处于生产第一线的青年工人和学生的文化生活还是较贫乏的。因此，我们建议，应多建一些适合普通青年的文化活动场所，这些文化设施在建设小片工业区、住宅小区的同时就应予以考虑，即经济建设与文化建设互相配套，同步进行。在制订经济发展规划的同时，考虑文化发展的总体设想和安排，并把它纳入经济与社会发展的总体布局。在实施过程中，要有计划地逐步增加人、财、物等方面的投入和政策上的扶持，注意在满足青年需要、吸引青年参与、提高青年素质上下功夫。

3. “扫黄”斗争要长抓不懈，对文化市场要加强管理。

特区地处改革开放的前沿，受港、台及西方文化影响要比内地大得多。其中固然有许多可借鉴之处，但也不乏腐朽、反动、黄色的东西乘机而入。对此，必须保持高度警惕。随着经济的发展，人们的物质生活水平有了较大的提高，但精神文明的建设并未跟上，一部分人缺乏文化和道德修养，情趣格调低下，也给了“黄毒”以市场。而另一方面，在调查中青年们反映，看电视在特区青年的业余生活还是占了相当的比重，但电视节目的质量却不能令人满意。目前出版的书籍能满足青年需要的也不多。没有健康、丰富的文化产品占领青年文化生活阵地，精神垃圾就很难清除。因此，建议宣传、教育、文化、广播电视、新闻出版部门通力合作，按照“一个中心，两个基本点”的基本路线的要求，研究总结繁荣特区文化的正确路子，向特区青年提供健康有益、丰富多彩的精神食粮，对广大青年喜闻乐见的、健康通俗的文艺作品和演出要热情扶持，对自娱自乐的歌舞厅、卡拉OK等要加强引导，对书报摊，影视放映点等要严格管理，从多方面遏制黄毒泛滥，不断提高广大青年的文化素质和道德修养，加强精神文明建设。

4. 动员全社会关心青年文化生活。

青年的文化生活问题，涉及到社会的诸多方面，亟需全社会的关心和支持。从目前情况看，特区青年的文化生活发展很不平衡，高知识阶层的青年文化生活可供选择的余地较大，状况要好于一般的打工仔、打工妹，但高质量的话剧、歌剧等他们也很难看到；一些“三资”或独资企业老板只顾生产，根本不管工人的业余生活，工人文化生活十分贫乏，他们“上班是机器人，下班是木头人”。因此我们建议，要动员全社会力量齐抓共管，共同关心青年的文化生活。各级党、政领导应大力支持共青团的工作，特别是关心和支持“三资”、独资企业中共青团组织的工作，把组织和活跃青年的文化生活当作一件大事抓起来，并提供必要的条件，制定具体措施，保证各界青年都能健康地、充实地生活。

青年不仅是特区经济的开拓者，更是精神文明的建设者。青年是特区文化生活的主体，没有青年文化就没有特区文化。我们殷切期望，全社会共同努力，为提高特区青年的文化生活水平，优化特区青年的文化环境，为培养一代社会主义新人做出贡献。

关于广东省嫖娼卖淫情况的调查报告

(1991年7月)

全国政协妇女青年委员会

1991年4月20日至5月8日，由全国政协妇女青年委员会副主任王庆淑、委员张洁珣与公安部、全国妇联等单位联合组成调查组，对广东省的嫖娼卖淫情况进行了调查。调查重点地区是××、××、××三市。调查中听取了有关部门的情况介绍；先后与近300位干部、群众座谈；在5个管教嫖娼卖淫人员的场所进行了查访、问卷调查；又分别到查禁工作较好和问题较突出的14处各类公共场所作了实地考察。我们还与省、市党政领导交换了意见。

一

改革开放后，广东是嫖娼卖淫活动重新发生最早的省份。省领导认识明确，态度坚决。十年来他们在加强治安管理、组织打击查禁，制订有关法规、政策，提出防范、处理措施，收容教育嫖娼卖淫人员，预防和治疗性病等方面，做了大量工作，积累了不少经验，综合治理嫖娼卖淫是有成绩的。但是，还没有基本遏制住嫖娼卖淫活动的发展蔓延势头，问题仍然相当严重。主要表现在：

一、嫖娼卖淫活动蔓延迅速，数量居高不下，场所不断扩大。广东全省1981年至1985年查获嫖娼卖淫人员20030名，1986年至

1990年增至83043名，后五年比前五年上升4.1倍。其中，1988年9690名，1989年22271名，1990年24284名，数量逐年上升，××市1979年查获嫖娼卖淫人员仅49名，1989年即达8244名，十年增加了160多倍。而且实际人数要比查获人数大。据三市四个派出所的所长估计，被抓获嫖娼卖淫人数仅占实际数量的10—20%。据实地观察，嫖客、暗娼活动确实仍很猖獗。调查组在××西壕二马路路口遇上派出所正在行动，5分钟内即见抓获6名嫖客、暗娼；在华南影都门口数十名这类男女麇集，调查组逗留不到10分钟，即目睹三对成交，并先后有5名“鱼旦妹”问我调查组成员“要不要玩一玩”。调查组在××花园酒店、××晶都酒店的歌舞厅、咖啡厅、卡拉OK厅和大堂均随处可见这类男女的形迹。据各方反映，在一些管理不严的旅店，电话拉客的骚扰现象仍相当普遍，使旅客夜不安寝。1990年省公安厅在××新源大酒店开会，10个市的公安局长都在住处接到拉客电话。除旅馆和文娱乐场所外，色情淫乱，嫖娼卖淫场所已扩展至公园、影院、乡镇的中、小旅舍、“出租屋”、“路边店”、出租车和入境运输车内。××越秀公园派出所近两年，每年在园内抓获嫖娼卖淫人员都在2000多人，仅今年1月即抓获200多人。桑拿浴、按摩室和发廊、美容中心等场所，也令人触目惊心。异性按摩严禁而不止。××被取缔的二十家桑拿浴按摩室中，已有十二家重操旧业。新建发廊如雨后春笋。相当一部分发廊是“廊后有房，房中有床”，不少“洗发妹”沦为暗娼。××县官山墟面积仅一平方公里，人口不足二万，但有发廊82间，其中73间搞淫乱活动，占93%。××××区有发廊751间，××××区有发廊523间，都是畸形发展。色情淫乱活动的形式有陪舞女郎、陪酒女郎、按摩女郎、应召女郎，又有大量档次较低、陪看电影的“鱼旦妹”（在影院中搞淫乱动作）。卖淫市场上除高、中、低各类层次的暗娼外，还出现了雏妓、男妓、长年包娼等。

二、嫖娼卖淫活动趋向团体化，有的和其他刑事犯罪活动相

结合，具有黑社会性质的卖淫嫖娼团伙增多。1990年，广东全省已查获嫖娼卖淫团伙263个，1448人。这些团伙，一部分是由鸨头、皮条客和被他们诱骗拐带先后结伙南下卖淫的外省妇女组成，一般按省籍形成帮口，如湖南帮、四川帮、辽宁帮等；另一部分，是由“窝主”、“姑爷仔”，同那些为了能在广东立足被迫投靠他们的卖淫妇女们结合起来的团伙；还有的则是一些嫖娼卖淫人员和当地带有黑社会性质的犯罪团伙的利益结合。此外，港澳台黑社会与大陆不法分子勾结，由“蛇头”网罗贩运妇女卖淫的组织也在活动。据一些卖淫妇女反映，在她们中80%左右的人受鸨头、姑爷仔的控制，不仅要按规定交纳“保护费”、“介绍费”、清还“债务”，就连人身自由也受到限制，稍有违抗，便要受到惩罚。不少“姑爷仔”本身就是流窜犯或有前科的地痞流氓，他们操纵的团伙男盗女娼，以女色为诱饵，进行抢劫、偷盗、诈骗、勒索等等犯罪活动，甚至导致杀人。还有的团伙兼搞赌博、吸毒、传播黄色书刊、黄色录像、淫秽物品等等。此外，团伙之间为争夺地盘发生殴斗的事件也时有发生。

三、性病传播已成公害。嫖娼卖淫活动给人类社会的直接惩罚是性病流传。自1983年至1990年，广东已发现性病患者90602例，约占全国性病患者总数的四分之一。××市1985年查出性病患者283人，到1990年上升为12513人，发病率为万分之二十一，5年增加了44倍。当地医务部门估计，实际患病人数比统计数字还要高出2—3倍。被收容教育的卖淫妇女70%以上有性病。××市1989年对9268名未婚青年进行婚前检查，发展患性病者544人，占5.9%。尤为严重的是，××市已发现13岁以下儿童性病患者86名，占全市性病患者总数的0.3%，其中新生儿为48名。病源来自父母的80名，占93%，被强奸患病者6名，占7%。此次调查中，我们还发现在偷渡返解人员中性病患者也占相当大的比重。据××慢性病防治站对1987年6月5日—20日由澳门返解回来的人员652人进行的性病抽样检查，发现其中性病患者143人，

占返解人员总数的21.93%。若按此比例推算，××市1989—1990年接收澳门返解人员共44839人，即已从中引进未经治疗的性病患者9565人分送至省内外各地。这也是一个十分值得重视的问题。

四、外省市妇女流入广东省卖淫的情况越来越突出，嫖客则本省人越来越多。据统计，1990年广东全省抓获的卖淫妇女中，外省、市占75%强。××、××、××所占的比例更大。这些妇女除西藏外各省市人都有，其中湖南、广西、四川、辽宁、贵州等省、区较多。她们中城镇待业青年、社会闲散人员、中学流失生和农村青年占80%以上。“东西南北中，赚钱到广东”，“出门一条破裤子，回乡带个金戒子，修起一幢新房子”，这对一些涉世未深的女青年产生很大诱惑力。嫖客成份近年来也发生很大变化。原来海外、港澳人员占70%以上，现在国内人员占绝大多数。据1990年统计，××抓获的嫖客中，海外、港澳人员仅占2.7%，国内人员占97.3%，其中广东本省人占73%。他们中个体户、农民专业户、包工头、供销员，司机、承包经理等占80%以上，特别是一些邻近县市的个体户、专业户专程开车来××拉暗娼回当地嫖宿的情况相当突出。××环市西街派出所在一个月內就查处了此类案件21宗54人。近年来嫖客中国家干部职工增多。××市1990年查获嫖客中，有干部、党员271名，占8.3%，××市端州区查获的嫖客中干部、职工占16%。××市房管局某副局长、××县人大某副主任、以及××市委统战部某副部长等均因嫖娼被撤职。

二

××嫖娼卖淫活动屡禁不绝、蔓延不止的原因是多方面的：

一、嫖娼卖淫活动是一种社会现象，也是一种经济现象，有其经济原因。改革开放以来，经济发展很不平衡，一方面，如广东这样先富起来的地区，拥有一批在商品经济发展中先富起来的

人，其中一部分人文化道德素质低下。他们在港澳嫖客的直接影响下，以嫖娼作为高消费的一种方式，不惜高价，追求“性享乐”，以致形成了庞大的嫖客（买方）市场；另一方面，随着生产的发展和产业结构的调整，不少城镇待业人员和农村剩余劳动力盲目外流寻找致富门路。其中一部分人或因贪图享受，或因迫于生计，遂至出买色相，走入歧途。更有一些道德败坏的不法分子，认定经营黄色行业无本厚利，遂以妇女为商品，不择手段，欺压诱骗，从中盘剥，对嫖娼卖淫活动的蔓延起了积极的作用。

二、嫖娼卖淫的存在和发展，很大程度上取决于人们的文化素质和道德水平。改革开放后，一度“淡化”思想工作，资产阶级金钱至上和享乐主义腐朽思想连同其生活方式乘虚而入，严重地冲击着社会主义思想阵地。“一切向钱看”，以吃、喝、玩、乐为人生目的，视妇女为玩物，“笑贫不笑娼”等种种腐朽思想抬头，有的甚至极端错误地说什么，国富民“娼”，繁荣“娼”盛，广东经济发展迅速，“饱暖思淫欲”是必然现象；有的还说什么，嫖娼卖淫是嫖客与娼妓之间的私事，与社会无关。更有一些单位的管理者和经营者错误地说，这是走“四小龙”的路子，发展色情行业，可以搞活第三产业，带动五业（旅馆业、饮食业、娱乐业、百货业和出租汽车业）兴旺。他们直接以此为行业经营的手段，甚至认为可以“以娼养店”等等。都是嫖娼卖淫活动得以存在和泛滥的思想基础。

三、取缔嫖娼卖淫活动牵涉社会面极广，是一项复杂的社会工程，但目前尚未形成强有力的齐抓共管、综合治理的格局。有些地方基层组织作用严重削弱，户籍、人员流动管理、劳动力管理以及群众思想教育都大大地放松了，以致在对嫖娼卖淫活动的专项打击和群防群治的结合上存在不少问题，有的地方甚至纵容嫖娼卖淫。有些行业的管理、市场的管理跟不上经济发展的需要。有一些旅馆、路边店、发廊、出租汽车已成为藏污纳垢的处

所。广东明令取缔异性按摩，但有的“三资”企业在地方有关部门默许下不能令行禁止。嫖娼卖淫人员的教育工作如何发挥群众团体的作用也需要认真研究。此外，省与省之间在取缔嫖娼卖淫工作中的配合、协调，也是一个亟待解决的问题。

四、法律法规不够完善，至少还缺乏治理嫖娼卖淫的法律依据。不仅全国没有一个专门的法规，现有的地方性法规也很难满足实际工作的需要。主要问题是，对嫖娼卖淫行为性质的认定及处理；包娼行为的处理；对明知患有性病，仍嫖娼卖淫者的处理；对在境外嫖娼卖淫被返解回来人员的处理；对海外入境及港澳台嫖娼卖淫人员的处理；纵容嫖娼卖淫活动的单位和个人的处理等等，都缺乏法律明文规定。目前，在处理过程中，对嫖客往往罚款了事，对卖淫者则收容教养，轻重不一，社会对此反映强烈，嫖娼行为也得不到有力的抵制。

五、警力不足，经费困难，对嫖娼卖淫活动打击不力，管教场所不能满足需要，挽救工作收效不大。近几年“六害”发展迅速，查禁任务繁重，而警力配备不能适应这种变化。对嫖娼卖淫的查禁，目前主要靠一年几次突击行动，限于人力、财力难以立案侦察、深挖窝主、姑爷仔、鸭头和蛇头；对多次嫖娼卖淫、屡教不改者也难以取证认定、处理。例如1990年，××市抓获嫖娼卖淫者7510人，而法院判处引诱、容留、强迫妇女卖淫的仅34人。由于打击不狠，窝主、鸭头等犯罪分子的活动仍十分猖獗。收教场所严重不足，广东省每年查获嫖娼卖淫人员万余人，全省6个收教所，仅能容纳1900人。被收教的嫖娼卖淫人员教育改造时间短，工作难度大，而有些管教人员素质偏低，管理方法不善，教育改造收效不大，重犯率高，形成抓了放、放了抓的恶性循环。

三

嫖娼卖淫这一丑恶现象，和社会主义制度、社会主义精神文明是根本不相容的。它对国家形象、社会治安、社会风气、民族素质都造成严重的损害和威胁。对此，国务院三令五申坚决取缔，但未完全落实。我们从调查中认识到，这确实是一项十分复杂、艰巨的任务。从长远看，只有逐步改变我国经济和文化落后状况，巩固人民民主专政制度，发展社会主义思想阵地，提高人民的思想道德水平，才能根本解决。但是，现在如不狠狠地抓，遏制不住，再发展下去就更不可收拾。因此，必须治标和治本相结合，综合治理和专项打击相结合，专业人员和发动群众相结合，依靠各级党政领导和全社会的共同努力，逐步地有效地予以解决。对此我们提出以下建议：

一、一定要把综合治理的任务落到实处。首先，要强调基层政权和群众组织在取缔嫖娼卖淫活动中的重要作用。取缔嫖娼卖淫工作的关键是要加强人的管理，基层组织应将加强群众思想教育，加强户籍管理、劳动力管理、关心青年劳动就业和群众文化生活等等列为自己的经常任务，要发动属地群众，在净化社会环境中充分发挥教育、防范作用和监督、抵制作用。其次，要加强行业管理。特别要重视各个行业中“三资”企业、私营企业和个体户的管理。要理顺关系，明确职责，强化检查监控机制。在防范和取缔嫖娼卖淫工作中，凡应由单位和个人负责的，应将此项责任纳入岗位责任制范围，并实行“一票否决”；凡应由有关部门共同负责的，按照职能分工，建立联防责任合约，同时制订检查措施和奖惩办法，使“谁主管谁负责”的原则落实到单位和个人，并促进单位间的协作，使这项工作制度化，经常化，常抓不懈。在这方面，××中国大酒店由于教育、动员了广大职工，责任到人，建立一套治守监控系统，坚持科学管理制度，有效地遏制住

了嫖娼卖淫活动的干扰，经济效益和社会效益都很好，这个经验值得推广；××××派出所分别和管区的旅馆、发廊、歌舞厅、咖啡厅等场所，订立“治安管理安全责任合约”，对这些场所的营业时间，营业范围，雇请从业人员的限制，严禁嫖娼卖淫活动和传播淫秽物品等方面，都作出具体的规定，对派出所也提出了明确的要求。这种做法也是很可取的。

此外，开会、共青团、妇联等群众团体在协助教育各自所联系的群众，和在这项工作中加强群众监督等方面都有不可推卸的责任，也应积极协同动作。

二、深入开展严禁嫖娼卖淫的思想教育。提高艰苦奋斗、勤劳俭朴，抵制资产阶级腐朽思想的侵蚀，是相当长时期内思想战线上防止和平演变的一个重要方面。资产阶级金钱至上和享乐主义的腐朽思想是“六害”得以泛滥的思想根源，应通过各种思想教育渠道集中火力加以批判。对于那些认为可以允许性关系商品化，嫖娼卖淫活动合法化，主张在中国设立“红灯区”的言论，要阐明我国的商品经济是社会主义的，在社会主义制度下，信仰、权利、人格和劳动者自身都不能成为商品，以妇女为玩物是不合法的，“红灯区”不符合中国国情。对广大群众要加强社会主义精神文明和拒腐蚀的教育，讲社会主义伦理道德，树朝气蓬勃，勤劳俭朴的社会风气。同时，要让他们普遍了解严禁嫖娼卖淫的法律法规，普遍懂得性病的严重危害。在青年学生中还应考虑适当地进行性知识、性卫生和性道德的教育。广东省有些妇联组织结合“五好家庭”、“文明家庭”活动，抵制“六害”，对广大妇女加强“四有”、“四自”教育，以及对失足妇女实行帮教、给他们指引出路的做法都是可行的。此外，过去报刊对除“六害”的公开报导控制较严，是必要的。但是，全无声势，也不利于对“六害”的打击。建议慎重选择若干典型案例，旗帜鲜明地撰写有关言论，适当地予以报导，以警醒群众，震慑坏人。

三、完善有关严禁嫖娼卖淫的法律法规和政策。建议立法机

构从我国实际情况出发，尽快制订关于严禁嫖娼卖淫的法律法规，以便取缔查禁嫖娼卖淫工作有法可依。除全国性法规外，在涉外关系较多的地区和少数民族地区，根据当地情况，还可制订必要的相关的地方法规或若干补充规定，以利于工作的进行。此外，鉴于嫖娼卖淫活动比较集中地发生在一部分行业中，为了加强对这些行业的管理，我们建议：①文化与意识形态关系直接而密切，这类产业，不宜由境外人士独资或与之合资经营，过去已经这样做的，应研究对策，合理解决。今后一般不再这样做；②有些高消费、享乐性行业的发展要有所限制，如美容中心、桑拿浴之类不宜盲目发展；③通宵电影、通宵歌舞、通宵沐浴按摩之类的“都市夜生活”，不利于建立文明的、健康的、科学的生活方式，与社会主义精神文明不相适应；以及与此有关的行业的发展也应有所限制和引导；④劳动力市场开放，要有控制和引导；劳动力流动要做到“管而不死，活而不乱”。“盲流”现象不可能在短期内解决，要预见其发展趋势及其影响，及早提出对策；⑤应明令禁止任何场所，以营利为目的的设置陪酒女郎、伴舞女郎、应召女郎等。

四、适当加强警力，增加治安经费，以便提高专项打击的能力，办好收教场所。查禁嫖娼卖淫活动中的重点打击对象应该是带有黑社会性质的五毒俱全的犯罪团伙，窝主、鸡头、姑爷仔、蛇头、皮条客等犯罪分子以及多次嫖娼卖淫、屡教不改的分子。为了对付这些人，必须补充足够数量的警力，除在面上严打之外，还要加强专案侦察取证工作等等。收教嫖娼卖淫人员的场所应该明确归谁管理，并解决数量严重不足和提高教育质量的问题。建议主管部门近期对管教工作进行一次检查总结。在此基础上，逐步实现统一教育计划、统一材料，适当规定劳动和学习时间，制订向被管教人员收费标准，防止只重劳动，不重教育和滥收费用等现象。同时，还要大力培训管教人员，提高他们的专业水平，严格工作纪律。只有这样，才能收到教育、挽救失足者的效果。

以上这些工作没有经费保证是不行的。我们建议以罚款支持治理，嫖娼卖淫人员的罚款一律上交财政，然后由财政从这项收入中拨款补助治安经费。收支两条线，既开辟了经费来源，又防止了从中截流的现象。

对性病防治工作，希望卫生部门研究解决私医私药的管理、加强收教场所性病治疗和为返解人员设站检疫的问题。

江苏省徐州市打击过境、中转 拐卖妇女儿童犯罪情况调查报告

(1991年7月)

全国政协妇女青年委员会

1991年4月25日至5月8日，全国政协妇女青年委员会委员王云、刘澈、刘燕平与公安部、全国妇联组成调查组，就江苏省徐州市打击过境、中转拐卖妇女儿童犯罪活动情况进行了调查。调查组先后听取了省公安厅、省妇联，徐州市公安局、中级人民法院、民政局，徐州铁路公安处等有关单位的情况汇报，并深入到徐州火车站、站前广场、长途汽车站、丰财派出所、收审站、看守所和民政收容遣送站等单位实地考察，走访了被拐卖的妇女，参加并旁听了拐卖人口犯罪分子的审讯，现将调查情况和意见报告如下。

一

徐州市位于江苏省西北部，地处苏、鲁、豫、皖四省结合部，全市辖5个区、6个县(市)，总人口807万，其中城市人口90万。陇海、津沪铁路横贯全境，每天途经、终到和始发的列车共108对。正常情况下日均发售客票约2.5万张，中转过境旅客2万人左右。长途汽车共311条线路，可通达9省(市)的166个县(市)，每天约发出1320班次，这种客观的地理位置和社会环境为拐卖人口犯罪和流窜犯罪提供了便利条件，一些拐卖妇女儿童犯罪分子

和其他刑事犯罪分子从徐州过境、中转，往来于苏、鲁、豫、皖毗邻地区进行犯罪活动。

由于徐州市所处的独特地理位置、社会环境，使拐卖妇女儿童犯罪活动带有一定的特点，主要表现在接送、中转、落脚、集散、转卖几个环节上。一是拐出地和拐入地犯罪分子互相勾结。既有专门负责在拐出地拐骗妇女的一道贩子，也有专门负责接送和联系买主的二、三道贩子。1987年至1988年全市查获的710名犯罪分子中，有一道贩子390名，占55%；二道和三道贩子195名，占27.5%。二是人贩子多数是外地人。据调查，一道贩子多是云、贵、川等地的犯罪分子，二、三道贩子多是鲁、豫、皖和本地的犯罪分子。三是团伙犯罪突出。由于犯罪分子的互相勾结，形成一批拐卖妇女儿童犯罪团伙。1989年至1990年全市先后查获拐卖人口犯罪团伙218个，成员743人，占查获拐卖人口犯罪分子总数的70.6%。这些团伙少则3、4人，多则几十人，有的—、二、三道贩子相互勾结，在拐骗、接送、中转、出卖等各个环节上都有具体策划和明确分工，形成一条龙作案。四是涉案区域广。许多犯罪分子跨省（区）大范围作案。该市1989年以来查处的827起拐卖人口案件，就涉及17个省的140个县（市）。五是惯犯、累犯、流窜犯多。在710名犯罪分子中，惯犯、累犯、流窜犯438名，占61.7%。六是犯罪手段狡猾残忍。出现了冒充民警，用药物麻醉和公开绑架劫持等手段拐卖妇女儿童案件。有的犯罪团伙集拐骗、劫持、绑架、强奸、轮奸、伤害于一体，对社会和妇女儿童的人身安全危害极大。现在有些犯罪分子为逃避打击，又采取了诸如胁迫被拐骗者立“自愿出来找对象”的字据等手法。

二

上述问题近年来已引起徐州市委、市政府的重视，并多次组

织开展了对犯罪分子的集中打击。据统计，1989年至1991年3月，全市破获拐卖妇女儿童案件827起，抓获违法犯罪分子1274名，对维护社会治安秩序，保护妇女儿童合法权益，发挥了很大作用。

一是统一认识，加强领导。对拐卖妇女儿童犯罪比较突出、群众法制观念淡薄的重点地区，在组织公安机关开展集中打击的同时，组织司法、宣传、公安、妇联等部门，结合典型案例，运用多种形式，广泛深入地开展《宪法》、《刑法》、《民法》、《婚姻法》等宣传教育。在去年除“六害”中，该市选择拐卖妇女儿童犯罪的典型案例，举办了除“六害”成果展览，受教育群众达20多万人。为加强特种行业和公共复杂场所的防范控制能力，徐州市政府还专门制定颁布了《徐州市旅馆业管理规定》和《徐州市公共场所治安管理办法》。为加强对拐卖妇女儿童犯罪分子中转落脚和进行人口买卖交易的火车站广场的管理控制，市政府专门设立了“徐州市东站广场管理处”，隶属公安机关；市公安机关还与铁路公安机关共同抽人组成东站广场治安联防办公室。近两年来，仅东站广场管理处就查获拐卖妇女儿童的犯罪分子255名，解救妇女儿童147名（其中儿童5名），有力地打击了这类犯罪活动。

二是专门工作和群众路线相结合，建立阵地控制网络，不断提高发现查获犯罪分子的能力。针对拐卖妇女儿童犯罪分子的活动特点和规律，该市采取了“专群”结合、“公私”结合等一系列有效措施，在以下四个方面查堵拐卖妇女儿童犯罪分子：1. 把住入口关。投入民警和治安力量日夜在火车站、广场、候车室、售票处、检票口等进行治安巡逻和查控。2. 加强行业管理，针对犯罪分子下火车后换乘公共汽车和出租汽车，以及在旅馆、饭店、茶社落脚等特点，制定办法，做好这些单位的管理查控工作。市公安局刑警大队有一个中队，专门负责管理出租汽车。1988年以来，铁路公安机关在火车站、出入口和候车室抓获拐卖人口犯罪分子245名。地处闹市的鼓楼公安分局通过旅店、茶社，就查获这类犯罪分子213名，破获团伙31个。3. 发动群众。发现和查控

犯罪分子。4.布置隐蔽力量查控。实践证明，这些方法效果很好，1988年到现在，在火车站、汽车站和广场等“窗口”部位，就查获拐卖妇女儿童犯罪分子近800名。

三是加强审查，扩大线索，深挖犯罪团伙。对在过境、中转、交接中发现查截的拐卖妇女儿童犯罪分子，大都收容审查。市收审站从1988年到今年一季度，共收审363人，通过审查，又扩大收审72人，破获拐卖团伙案件116起，其中特大案件9起，重大案件37起。如通过审查盗窃嫌疑分子张景瑞和魏贤明，从他们的口供、随身携带现金及车船票等发现线索，挖出一个拐卖妇女28名、强奸11名、轮奸2名的特大犯罪团伙。据统计，1989年到1990年，全市共破获拐卖妇女儿童重、特大案件140起，挖出团伙124个，摧毁窝点48处。

四是坚持“严打”方针，依法从重从快打击拐卖妇女儿童犯罪分子，震慑犯罪，教育群众。徐州市已把拐卖妇女儿童犯罪作为“严打”的重点之一。对抓获的犯罪分子依法严惩。对重大的团伙案件，检察、法院都提前介入，做到依法快侦、快诉、快审、严判。对团伙头子，多次拐卖多人，或对被拐卖人有强奸、迫害情节的，一般都依法判处重刑。1988年至1990年，全市经法院依法判处的拐卖妇女儿童犯罪分子共403名，其中死刑7名，死缓3名。1989年12月6日，召开全市宣判大会，对韩端荣为首的十七人特大拐卖人口集团公开宣判，其中7名罪大恶极的被判处死刑，立即执行。对犯罪分子震慑很大，广大群众反映良好。

五是有关方面配合，做好解救工作。解救工作是打击拐卖妇女儿童斗争的重要组成部分。徐州市各级办案单位在打击犯罪分子的同时，注意做好解救工作。解救工作是由“打拐办”、公安、妇联、民政等部门配合做的。据不完全统计，近两年，全市共解救出受害妇女儿童2639名，其中通过来信来访解救97名。近几年通过市民政局遣送站收容遣送回原籍的1332名，其中自己来站要求保护遣送的204名，解救工作虽然难度很大，公安人员仍冒着

风险千方百计进行解救。《徐州日报》曾以《头戴国徽的保护神》为题报道徐州市公安干警解救受害妇女儿童的事迹。

三

拐卖妇女儿童犯罪活动，是严重的违法活动，是野蛮、腐朽、落后的社会现象，是与社会主义制度、与社会主义精神文明建设水火不相容的，必须坚决打击和取缔。这不仅仅是社会治安问题，而且是进行反腐败、反和平演变的一场政治斗争。打击这种犯罪活动，就是保卫社会主义，就是捍卫社会主义精神文明。但是，由于拐卖妇女儿童犯罪这一社会问题的形成原因很复杂，在短时间内根本解决这一问题的任务还很艰巨。为此，特提出如下意见。

一、各级领导干部和广大公安干警要进一步认识新形势下打击拐卖妇女儿童犯罪活动的重要性，切实加强领导。要认真组织各级领导干部和广大干警认真学习中央领导同志的有关指示，充分认清徐州在过境、中转环节上拐卖妇女儿童犯罪活动的危害性、严重性及这场斗争的长期性、艰巨性和复杂性，树立长期作战思想。同时，要充分认识打击拐卖妇女儿童犯罪活动的意义。在提高认识的基础上，切实加强领导。建议改变“打拐办”设在公安局刑警大队，且人员少、规格低、缺少必要权威的状况，建立健全强有力的“打拐”工作指挥机构，强化指挥，整体作战，真正把打击拐卖妇女儿童犯罪活动作为社会治安综合治理的一项重要内容。建议制定打击拐卖妇女儿童犯罪活动的长期规划，落实责任，层层实行目标管理，有步骤地把斗争不断引向深入。为保障规划的实施，在领导机构、人员力量、经费开支等方面都要有明确措施。应以以下五条标准，检验“打拐”工作的成效：
(1)加强调查研究，彻底摸清人贩子、窝点、应解救妇女儿童等各类底数，做到心中有数；(2)拐卖妇女儿童犯罪活动受到有力打

击和遏制，使发案率明显下降；(3)阵地控制能力明显增强，过境或中转的拐卖妇女儿童犯罪分子一出现即能被及时发现和查获；(4)群众法制观念增强，自觉同拐卖妇女儿童犯罪行为作斗争，买卖婚姻违法、依法结婚光荣的良好风尚逐步形成；(5)妇女儿童的合法权益得到有力保护，被拐卖到徐州地区需解救的妇女儿童都能得到解救。

二、发展各部门的职能作用，对拐卖妇女儿童犯罪实行综合治理。根据李铁映同志提出的打击拐卖妇女儿童犯罪要抓重点，讲究方法，尤其是作为“中转站”的几个城市，要细致侦察，摸清情况，深挖窝点，打掉“中转站”的精神，公安机关要把打击拐卖妇女儿童犯罪作为一项重要的经常性任务抓紧抓好，要有专人负责抓这项工作。市公安局刑侦部门要组织专门力量侦破拐卖妇女儿童犯罪案件，实现破案工作专门化。要强化防范机制，建立“三道防线”，即铁路进出口，广场、长途汽车站和出租汽车，旅馆、私房出租户等落脚点，在中转环节上加强同拐卖妇女儿童犯罪的斗争，把犯罪分子赖以作案的“中转站”端掉。对查获的犯罪分子要加强审查，扩大战果，深挖团伙。对这类犯罪活动比较严重的地区，要采取集中力量打歼灭战的方法，重点突破。检、法机关对查获的犯罪案件要及时依法批捕起诉，有影响的重大案件要提前介入，依法快捕、快诉、快判，要选择典型案件召开宣判大会，以体现严打声威。民政部门在加强农村基层政权建设中，要把制止拐卖人口犯罪作为加强基层政权建设的一项任务。要教育群众认识不仅拐卖妇女有罪，收买妇女也是违法的。同时，要分别情况对被拐卖的妇女儿童作好遣返、安置和婚姻登记工作。司法、妇联、共青团等部门要密切配合，加强群众的法制教育，使群众自觉抵制买卖婚姻。对被拐卖的妇女儿童要逐级落实责任，积极做好解救工作。同时，试办异地青年婚姻介绍机构，帮助青年解决婚姻问题，逐步清除非法买卖婚姻市场。

三、大力开展宣传教育工作，把打击拐卖妇女儿童犯罪活动

的斗争变为广大群众的自觉行动。采取多种形式的宣传教育是搞好打击拐卖妇女儿童犯罪活动的一项重要任务。宣传、文化、教育等部门要大力配合，制定宣传计划，运用电视、广播、报纸等多种宣传工具宣传拐卖妇女儿童犯罪的严重性和危害性，宣传政府对打击这类犯罪的决心，做到家喻户晓，人人皆知。要把买卖妇女儿童较多的地区和违法买卖婚姻的人作为重点进行教育，增强广大群众的法制观念，提高同拐卖妇女儿童犯罪行为作斗争的积极性。

四、认真做好解救工作，切实保护妇女儿童的合法权益。应发动农村各基层组织进行一次全面彻底排查，做到对被拐卖的妇女儿童底数清楚，排出名单，登记造册，为解救做好准备。在全面排查摸清情况的基础上，选择重点解救对象，分别情况分期分批予以解救。各县、乡应建立由民政、妇联、公安等部门人员组成的解救工作组，形成体系，专司解救工作。同时，做好解救后的后续工作。对已解救的妇女儿童，及早通知拐出地接回。

关于辽宁省企业劳动制度改革中 女职工情况的调查报告

(1992年6月)

全国政协妇女青年委员会调查组

1992年4月21日至5月7日,全国政协委员王庆淑、王云、刘燕平、张清珣、章岩等同志在辽宁省沈阳、大连两市,调查了在搞活大中型企业,进行劳动制度综合配套改革中女职工的情况。调查组先后听取了省及两市劳动厅(局)、总工会、妇联等有关部门负责同志的情况介绍,到工厂、区、街道进行了实地考察,召开了14次女职工参加的不同类型的座谈会。现将情况报告如下:

一、劳动制度综合配套改革逐步深入

今年初,辽宁省以中央工作会议和邓小平同志南巡谈话精神为指针,为搞好国营大中型企业,转换企业经营机制,在前一阶段企业内部优化组合的基础上,经过试点,将劳动制度综合配套改革工作逐步铺开。进入三月份以来,企业改革进展较快。

辽宁省从1987年到1989年进行过以搞活用工制度为主要内容的企业内部改革。优化劳动组合是改革用工制度的一个环节。而此次全面推开的,则是对用工、工资、社会劳动保险三项劳动制度综合配套的改革。改革的指导思想,重视了解放生产力中劳动者的因素。要通过三项制度的改革,最大限度地调动企业和全体

职工的积极性，提高职工的主人翁意识，不断增强国营大中型企业的活力，促进企业全方位经营机制的转换，使之在激烈的市场竞争中不断发展。改革采取了“舆论先行、全面启动、梯次展开、逐步到位”的积极而又稳妥的方针。

目前，全省大多数企业已推行了全员劳动合同制管理。实行干部层层聘任，工人层层优化劳动组合。职工与企业签合同，明确了职工和企业的责、权、利。企业经过定岗、定编、定员，进行优化组合，竞争上岗，最后确定上岗、试岗和待岗人员。

对下岗的职工，采取企业内部消化为主，社会调剂为辅的安置原则。大部分人员要由企业妥善安置，以保证社会的稳定。因此，企业在实行用工制度改革时，一般都实行“先立后破”、“先挖渠后放水”的办法。企业内部消化主要是靠建立新的生产项目，开辟第三产业和发展多种经营等。象沈阳味精厂新建酱油分厂，原计划招工500人，通过这次改革，取消了这项用工计划，安置了富余人员400名。沈阳毛巾厂和大连玻璃厂也成立了综合加工、包装等分厂，不仅安置了富余人员，而且能为企业创收；对于小部份企业确实无法安置的人员，在做好思想工作的基础上，将进入劳务市场，享受社会待业保险，由社会统一调剂安置，从而建立起人员能进能出的机制。沈阳市劳动部门制定了关于待业职工再就业优先的政策，并将职业介绍机构建成长年性开放和周期性洽谈的用工市场。沈阳市大东区还成立了劳动、体改、工会、妇联等部门联合组织的“调剂安置企业富余人员交流中心”，为大中型企业消肿服务。

其次是工资分配制度改革向深层次发展，形式灵活多样。随着用工制度的改革，搞活了“死工资”，逐步实行按有效劳动进行分配，建立起了分配的激励机制。已实行劳动制度综合配套改革的企业，普遍实行了岗位技能工资制，并向一线苦、脏、累、险工种倾斜。即按劳动条件、劳动环境、劳动强度和劳动技能四要素，在岗位测评的基础上确定工资，并较大幅度地拉开一线与

二、三线人员之间的岗位工资差距。

与劳动用工制度改革相适应，社会保障制度的建设也取得相当的进展。随着劳动制度改革力度的不断加大，职工能进能出的机制正在形成，企业一部分富余人员不可避免地要成为社会待业人员，改革与完善社会保障制度已是当务之急。当前，首先是完善待业保险办法。为了打破不同所有制企业之间职工的界限，便于职工流动，劳动部门与保险部门正在制定固定职工养老统筹金与合同制工人养老金合并使用办法；同时进一步改革了工伤、病休待遇和大额医疗费统筹办法等，为企业转化机制，深入改革创造了较为宽松的环境。

劳动制度综合配套改革，虽然只是刚刚开始，但已经显示出它的优越性。首先，稳定了一线职工队伍。由于实行岗位技能工资，并向一线苦、脏、累、险工种倾斜，打破了过去干什么活都挣一样钱的弊端，出现了有的二、三线工人重返一线岗位的局面。第二，工人学技术的积极性不断提高。工人上岗前的培训考核直接与岗位技能工资挂钩，促使工人提高了学习技术的自觉性。第三，增强了工人的责任感和竞争意识。优化组合使工人意识到，不能在“大锅”里混饭吃，要靠真本事，在公平的条件下竞争上岗。第四，打破了干部和工人的界限。大多数企业改革都是从打破干部“铁交椅”入手。干部聘任方案公开，干部、工人进出交叉，能上能下。总之，劳动制度综合配套改革，有力地调动了职工的积极性，从我们调查的一些试点企业看，经济效益都有所提高，绝大多数职工也是拥护和赞成这项改革的。

但是，我们这次了解的都是试点企业的情况。这些企业都是“三好”（效益、管理基础、班子都好）企业，工资改革中又允许人均增薪15—20元的优惠。即使这样，在试点企业中，虽然测定富余人员应占15%左右，但精简结果真正成为待业人员的还不到2%。说明这些企业的领导在社会配套措施未完全实现以前，心态以稳为上，步子不敢再大。盈利企业尚且如此，亏损企业困难更

多。而辽宁省目前亏损企业面高达57%，在这些亏损企业中进行劳动制度的改革，如何做到既积极又稳妥，这不能不是更为艰巨的任务。

二、改革为女职工提供了平等竞争的环境

此次调查过程中，我们重点了解了在用工制度改革中，企业对女职工的态度、安置情况及女职工的心态。总的情况是令人满意的。

1. 基本做到了男女一视同仁，平等竞争。

“公开、公正、平等、择优”是优化组合的原则。辽宁省在用工制度改革中注意体现这一原则，要求对女职工不要歧视和附加条件，一律凭技术、凭能力、凭贡献决定上岗下岗。对下岗的女职工也要妥善安置，使她们没有后顾之忧。本溪钢铁公司第二铁厂还在文件中明确规定：“要克服重男轻女的思想，在男女技术、业务水平同等条件下，要优先组合女职工，在男女职工都适合的工作岗位上，要优先组合女职工，对那些一贯遵章守纪、积极工作的女职工，要尽量组合到适合她们工作的岗位。”一些企业向职工宣传要“治懒不治老，治滑不治病，不得歧视女职工”；许多企业都能做到平等竞争、择优上岗。如沈阳市第四建筑公司第五分公司工会干事岗位原是一名男职工，公开招标中，又有两名女职工参加竞争。经过考核和答辩，两名女职工一名任了工会干事，一名任了党总支干事。公司党委书记说，没有平等竞争，还真发现不了这么多女职工人才。沈阳市房产公司不仅做到男女平等竞争上岗，还制订了一项优惠政策，鼓励女职工坚持一线生产。政策规定，凡因年老体衰，不能坚持一线原岗位工作的，女工工作满20年（男工30年）仍可按一线生产岗位技能工资标准计发退休费。

我们调查的几个试点企业都注意了不能因女工怀孕、哺乳的

的原因不让上岗。在此期间的女工，有的虽没签合同，但多数企业都为她们保留了岗位。

但是，我们也了解到，有的单位工作做得不细，用工制度改革中，不能坚持“优”化组合的原则。如抚顺第二建筑公司在裁减职工中，强行给82名女职工办理提前退休手续。这些女职工相当一部份在竞争中会是优者。但公司不进行公平竞争，按性别一刀切，引起她们强烈不满，曾四次集体上访，要求合理解决。这虽是个别情况，也应引起注意。

2. 妥善安置女职工，充分调动她们的积极性。

在平等竞争中，由于各种原因一些女职工下岗，成为富余人员，她们的安置也都是以企业内部消化为主。如沈阳毛巾厂下岗了500多名富余人员，其中女工有188人。厂里选派了9名得力干部，把她们组织起来，建立综合分厂，面向社会开辟生产门路。其中49人同商业部门搞联销站柜台。目前这些女工都比较安心工作，工资也基本保持原水平，有的还超过了原工资。

安置富余女职工，还有另外几种渠道，一是提前退休。距退休年龄五年之内的，经本人申请，企业批准，可提前退休，享受正常退休待遇。二是放长假。孩子在7岁以内的，本人同意，企业批准可以休长假，休假时间由企业和职工协商确定。休假期间适当减发基本工资，但不得低于一般生活水平。三是社会调剂。由市、区劳动部门统筹，安置到区、街道企业。

在改革劳动制度、优化组合过程中，女职工作为企业的成员参予改革。在这个过程中，她们提高了心理承受能力，增强了自信心、责任感和竞争意识，从而充分调动了劳动积极性。如沈阳毛巾厂一青年女工进厂一年多，此次被厂里“优化”下来。当时很想不通，认为改革把自己的饭碗改没了。后来经过厂里作思想工作，认识了改革的意义，也看到了自己劳动态度和操作技能上的问题。下岗后，她被安排到综合分厂织手套，工作积极性大大提高，不仅干满点，还加班干，月月超额完成任务，工资比在原

岗位还高。她说，现在把自己当成企业的主人了，就要实心实意地干好工作。

3. 下岗女职工的心态及遇到的问题。

大部分下岗的女职工在优化组合中思想上受到很大震动。由不理解到逐渐理解，由有怨气到认帐，决心重新上岗。如沈阳汽车发动机厂两名下岗后做辅助工作的女工，听说一线缺人，主动要求到工作条件累、苦的生产一线去，经车间考核同意，现都充实到一线岗位，工作都很出色。

有一些下岗女职工想不通，自认命苦、倒楣。一部分45岁以上提前退休的女工不愿退，认为自己辛辛苦苦干了二十多年，孩子小时克服困难为企业做贡献，现在孩子大了，负担轻了，却丢了岗位，做买卖干不了，回家呆着又难受，心里不是滋味。

在优化组合中，一些育龄女工有后顾之忧。有些企业只与她们签订短期合同。这些女工怕生完孩子上班后，企业不再续签合同，造成就业困难。另外，怀孕女工在生产一线不愿下岗，怕下岗后位置没了。有个在有毒有害岗位上工作的怀孕女工本应调离原岗位，可直到孕期六个月，经多次动员才下岗，就怕下来后再回不到原岗位。

再就是准备由社会调剂的这部分女工，心理压力比较大。特别是从国营大企业优化下来的，若安置到区、街企业，改变了原企业职工身份，而这些企业条件差，没有分房、建房条件，医疗费每月只有3元，劳保待遇没保障，特别是双方都是富余职工，困难就更大。因此大多数被调剂的女工没有到位。

三、几点建议

辽宁省劳动制度综合配套改革虽然开始时间不长，但已积累了不少经验，同时，也暴露出一些问题。我们侧重就女职工方面的要求，提出以下建议：

第一，改革越深入，越要加强思想政治工作。劳动制度改革中思想政治工作的核心是，提高广大职工对这项改革的必要性的认识，理顺他们的情绪，充分调动他们参与改革的积极性。经验表明，只有尊重职工的主人地位，发挥他们在改革中的生力军作用，才能把劳动制度的改革化作职工的自觉行动，一些涉及职工利益的问题和暂时难以解决的困难，也容易得到他们的理解。女职工在劳动制度改革中思想顾虑更多一些，这是她们的处境造成要。的对女职工进行更细致的思想教育，鼓励她们放下包袱，积极投身改革，努力提高业务技术水平，增强竞争能力，敢于竞争上岗。对那些经过公平竞争后待岗、下岗的女职工，要帮助她们树立正确的择业观，大胆争取新的就业机会。

第二，优化组合中要坚持公平竞争和对女职工的特殊保护。女职工最反感的是“优”化组合蜕变为“亲”化组合、“男”化组合，她们并不要求特殊照顾，只要求同等条件，同等机会，公开考核，择优上岗，靠本事吃饭，不能因亲疏、因性别而有所歧视。公平竞争、合理安排，才能做到上岗合格，下岗心服，对提高效率有利。但是，另一方面，由于女职工还同时承担生命再生产的任务，怀孕、分娩、哺乳，关系到妇女劳动力和下一代劳动力的身心健康，社会予以特殊保护也是必要的。建议既要提倡坚持公平竞争，又要明确要求，无论何种企业都必须执行《女职工劳动保护规定》，并且不得以怀孕、分娩、哺乳为由要女职工下岗或辞退女职工。

第三，加快制订发展第三产业的政策和规划，引导部分富余人员向第三产业顺利转移。现在试点企业安置富余人员的一个重要渠道是自办第三产业。女职工转入第三产业的较多，第三产业有很大的发展潜力，也比较适合女职工的发展。同时，第三产业的发展，对推动家务劳动社会化，减轻在岗职工的负担，也有重要的意义。但是，有许多的一般企业不具备办第三产业的条件，需要社会统筹。为了进一步调整经济结构、加强社会服务网络的

建设和提供更多社会就业机会，建议政府尽快制订鼓励社会有关方面发展第三产业的政策和进行宏观规划引导。明确哪些领域应优先发展、哪些行业优先扶植，以及要加强哪些方面的职业教育和转业培训等等。这样，既能减少第三产业发展的盲目性，加快发展的步伐，也使企业富余人员更顺利地得到合理、妥善的安置。

第四，加快社会保障制度的建设，并逐步将女职工生育费用的补偿纳入社会保障体系。社会保障制度的改革和完善化是实现社会安定和经济稳定发展的需要。当前，作为劳动制度改革的配套措施，社会保障制度的改革和完善化，还应该适应不同所有制企业间职工流动的需要，和有利于企业间的平等竞争、职工间的平等竞争。女职工生育期间的多种费用，一贯由所在企业负担，“分灶吃饭”后，女职工多的企业负担就重，影响企业经济效益，这也是造成企业“重男轻女”的原因之一。而有的非公有制企业往往不实行对女职工的生育保护，这是更不合理的。考虑到妇女生育的社会价值，有必要制订生育费用由社会补偿的办法，逐步实行社会保障。通过社会统筹，财政负担并不增多。而在企业行为改变为社会行为之后，企业间的负担即得以均衡，便于同等竞争。同时，也可以消除女职工在这方面影响平等竞争的因素，消除她们向非公有制企业流动的思想顾虑。事关纺织、服装等女职工比较多的企业和全国五千万女职工的发展，望及早筹谋。

关于广东宗教工作的调查报告

(1991年2月)

全国政协宗教委员会

1991年1月20日至2月4日,全国政协宗教委员会由安士伟、黎遇航副主任及罗冠宗、周绍良、涂世华等五人组成调查组,赴广东省广州、中山、深圳、汕头、潮州、博罗等地对宗教工作进行了调查,现将情况报告如下:

党的十一届三中全会以来,特别是中共中央《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》(中发[1982]19号文件)发表后,广东省各级党委和政府加强了对宗教工作的领导,党的宗教政策逐步得到落实,宗教工作取得了很大成绩。主要表现在:开放了一大批宗教活动场所,逐步清除“左”的思想影响,平反、纠正了宗教界人士的冤假错案,落实了一大批被占用的宗教房产,恢复爱国宗教组织,坚持独立自主自办教会的方针,在协助党和政府贯彻落实宗教政策,团结广大信徒方面发挥了桥梁和纽带作用;选举和安排了一批宗教界人士担任各级人大代表和政协委员,巩固和加强了爱国统一战线;依法处理了极少数利用宗教进行违法活动的不法分子,在维护社会稳定方面作出了一定的贡献。

二

由于正常的宗教活动和其它合法权益受到法律和政策 的保护，宗教界人士和广大信教群众增强了对党和政府的感情，提高了爱国主义、社会主义觉悟，为社会主义两个文明建设贡献了力量。

(一) 举办生产和服务事业。

根据有关政策和社会需要，近年来全省各级宗教团体和寺观教堂陆续办起了一些小型工厂和服务性的第三产业，既为当地的经济建设、旅游事业和群众生活服务，又取得了一定的经济效益，增强了宗教组织的自养能力。据统计，全省由宗教团体、寺观教堂举办的小型工厂、商店、招待所等已达100余个，年产值和营业额共达1200余万元，安排就业人员1000多人。如广州市天主教石室招待所、基督教东山园招待所、女青年会招待所，几年来共接待国内外客人20,340人，总营业额达744,000元。汕头市基督教三自爱国会受工商银行汕头市分行委托，于1986年起先后开办了两个储蓄所，由于接待热情、服务周到，业务发展很快，到1989年底，储蓄金额共达1000多万元人民币，275万元港币。潮州市千年古刹开元寺，是著名旅游胜地。为了方便游人、香客，该寺僧人本着“人间佛教，以出世精神，办入世事业”的宗旨，自筹资金，成立了开元寺旅游服务部，从法物流通处、旅游品小卖部、茶座，到照像、导游接待、文物陈列室、素菜餐厅，逐步建立起与旅游配套的服务设施，取得了很好的经济效益和社会效益。博罗县罗浮山的冲虚观，是岭南道教祖庭，已有1600多年的历史，在国内外享有声誉，游人、香客长年不断。冲虚观自开放以来，逐步开办招待所、餐馆和小卖部。招待所服务周到经济实惠，赢得游客好评。餐馆开设各种斋菜，既供应善男信女，也对外营业。小卖部主要经营宗教书刊、用品、艺术品和当地土特

产。几年来，通过这些服务业，积累了三十多万元，用以维修观内瓦面，修筑了一条100多米长的挡土石墙，还新建了道士厨房、职工饭堂和放生池。

(二)为文教卫生、社会公益事业出力。

各宗教团体还根据各自特长和人材优势，陆续办起一批职业学校、幼儿园、医疗所、文化室、敬老院、外语及音乐培训班等，为群众服务。如广州市天主教爱国会，本着基督的爱德精神，于1987年9月举办了石室友爱学前班，为双职工解除后顾之忧，也为开发儿童智力打下基础。开办三年来，已从一个班发展到四个班，儿童从40人增加到138人。乙型肝炎是世界性传染病，在感染乙肝病毒后，一部分人成为慢性乙型肝炎患者，一部分人成为持续性的无症状乙型肝炎表面抗原阳性携带者。据统计，广州市儿童中的“携带者”约有1万人，由于“携带者”是重要的传染源，因而幼儿园拒绝接收。这不仅给家长带来困扰，也不利儿童的身心健康。在市委、市政府的支持下，广州市基督教仁爱社会服务中心于1988年9月建起全市唯一的一所专门接收“携带者”的兼有教育、治疗、科研功能的“仁爱幼儿园”。两年来已接收250人，在园儿童由90人发展到205人。一位儿童的家长激动地表示：

“幼儿园为社会做了一件好事，为祖国的四化建设和培养接班人做出了贡献。”广州市伊斯兰教协会发扬团结友爱、尊老爱幼的道德风尚，积极进行敬老宣传教育，并于1984年建立“老人之家”等组织，定期开展活动，除传达国内外大事、学习有关方针政策外，还开展保健讲座、义诊咨询、参观等活动。使老人们开阔了视野，丰富了晚年生活。潮州市佛教、基督教等团体组织退休医师为群众义务医疗，1987年以来，已义务诊治9200多人，受到群众赞扬。

各宗教团体和信教群众还热心为社会公益事业捐资出力。1987年以来，全省宗教界为救灾、扶贫和帮助儿童、老人、残疾人以及维修学校、建造道路等公益事业共捐资320多万元，向灾

区、贫困地区捐献衣服1万多件。

此外，广大信教群众在各自工作岗位上积极工作为两个文明建设作贡献，也取得了显著成绩，在各行各业涌现出一批先进人物。1987年以来，全省被县以上部门表彰或评为先进的各教教徒共有600多人。

三

改革开放以来，广东省宗教界发挥广东毗邻港澳、华侨众多的优势，积极开展对外友好交往活动。目前，全省宗教团体、寺观教堂每年有计划地接待外国及“三胞”宗教人士数千人，每年到省内寺观教堂参观、朝拜的外国人和“三胞”上百万人次。全省宗教界遵循“坚持开放、抵制渗透，以我为主，讲求实效，内外有别”的原则，取得了如下可喜成果。

一是用各种方式加强宣传，解疑释惑，用事实帮助海外人士了解我国的宗教信仰自由政策。台湾僧人释慧明法师四十年未回过大陆，在台湾听说大陆的和尚都是假的。他到开元寺参观留宿，看到僧人们正常的佛事活动后深有感触地说：“在海外不明真相，上当受骗了。”表示回去后要用亲眼看到的事实揭露虚假宣传。广州市基督教女青年会在接待外宾时注意实事求是，用事实说明问题。使许多外国朋友到女青年会参观后改变了过去的偏见。一位美国朋友说：“我来之前，有人告诉我，中国早就没有基督教青年会了，现在我亲眼看到，中国不仅有青年会，而且工作得很好。”一位香港来的天主教徒到石室教堂望弥撒后表示：“广州教友这样虔诚，出乎意料，若不是有一个宗教信仰自由的环境，这种现象是难以想像的。”许多伊斯兰教的国际友人到光塔寺参观后表示：“这座清真寺的存在，并保护得这样好，就说明了中国穆斯林享有充分的信仰自由。”各地宗教界人士在接待中还主动介绍我国独立自主、自办教会的方针，取得了许多来访者的理解和支

持。台湾外籍神父谷塞松访问后说：“你们的立场我非常敬慕，而且尽可能给予支持。”加拿大修女朱梅芬表示：“中国教会非走独立自主的道路不可，只要坚持走下去，一定会得到全世界很多国家支持的。”

二是通过对外交往联络感情，通过宗教的特殊关系穿针引线，引进资金、技术、设备为国内经济建设服务。其中道教冲虚观的一个例子非常典型：1989年3月，博罗县社企局和一港商进行合资办厂的谈判，由于港商信心不足，两次都未谈成。后港商到冲虚观烧香拜神，受到道长们的热情接待，他感到非常满意，回到县城后即爽快地签定了合同。据全省统计，自1987年以来，宗教团体和宗教人士参与做工作或牵线搭桥引进海外投资项目40多个，资金2500多万元，其中汕头市宗教界就引进12项，资金1300多万元。宗教团体和宗教界人士还引进海外宗教团体和个人捐赠的现款和物资为省内文教卫生、社会公益事业服务，从1987年以来合计达4000万元。如省基督教“两会”引进海外捐款66万美元、港币175万元，用于东江、西江水灾的减灾工作。

去年11月，广东省举行了宗教界为两个文明建设做贡献经验交流会，对各宗教教徒中的先进工作者和各教为社会服务工作予以肯定、表扬，同时也是对各教引导教徒走爱国爱教道路的鼓励和支持。调查组到各地都听到当地各教负责人介绍许多生动的先进事迹，说明爱国爱教的思想是普遍、深入的。在调查组即将返京之际，江泽民总书记邀请各宗教团体领导人做客中南海的消息传来，江总书记再一次表示，一定会保持宗教政策的稳定性和连续性。这一消息使调查组成员和当地宗教界人士深受鼓舞。相信广东省宗教界人士和广大教徒群众在今后的工作中会更加振奋精神，团结努力，为社会主义现代化建设事业做出更大贡献。

四

调查组也对广东省宗教工作中一些值得注意的问题提出如下意见和建议。

(一)关于落实宗教房产政策的遗留问题。自党的十一届三中全会以来，全省已落实宗教房产2200宗，总面积达820,000平米，占应落实的90%。这个数字应该说并不算低。但据了解，恰恰是这所剩的10%，大都在一些地点较好、有着重要经济利益的地方。这些问题之所以长期不能解决，一是有关单位的思想认识问题，二是确有客观困难，而前者往往占主导地位。调查组在结束调查活动后同省领导座谈时，省领导同志表示：“落实宗教政策要善始善终，硬骨头尽管难啃，也要分批解决，应真正解决，决不是应付。”对此，调查组表示满意。同时希望有关单位，能从大局出发，积极配合地方政府，为落实宗教政策，维护宗教团体合法权益做出应有的贡献。

(二)深圳市亟需合理建立宗教活动场所。据深圳市有关部门介绍，该市有伊斯兰教徒200人(有教徒向调查组反映是1000人)，但至今还没有清真寺，每周的礼拜和其它活动，临时挤在一个饭店第9层一间二、三十平米的房间内。基督教有教徒3000人，市内原有教堂只有100多平米，不敷应用，只好一天举行三场礼拜，但仍人满为患。天主教有教徒2000人，现在市内还没有固定活动场所。以上问题，经当地宗教界人士多次呼吁至今未能解决。如何看待和解决这些问题，调查组同当地有关部门的个别领导同志存在分歧。这里，调查组特别说明，从来无意要求修建一批本不必要的寺观教堂，而仅仅是希望，能从当地实际存在的信徒的需要出发，从深圳所处的窗口地位来说，更应合理建立一些必需的宗教活动场所。就国内而言，没有宗教活动场所，教徒势必分散自行活动，这只会给地下反动分子和境外敌对势力进行渗透活动以

可乘之机，另一方面，深圳作为对外开放的窗口，除一些长期在当地工作的外国人和三胞外，还有大批短期往访的海外客人，坚决贯彻执行宗教信仰自由政策，使外来宗教徒在宗教生活上得到满足，不仅关系到我国对外影响，有利于我们广交朋友，而且有利于引进海外投资和技术。

江泽民总书记在同各宗教团体领导人谈话时指出：“正确对待和处理宗教问题，是建设有中国特色的社会主义的一个重要内容。”李鹏总理说：“正确处理宗教问题，做好宗教工作，于国家稳定、民族的团结、祖国的统一、世界的和平，都有着不容忽视的重要意义。”调查组希望，以上问题能够引起广东省、深圳市党政领导的重视，抓紧对广大干部尤其是分管宗教工作的干部的宣传教育，使他们从思想上充分认识宗教工作的重要性，立即着手解决现存的落实宗教政策问题，并开始研究深圳市宗教工作的长远规划，力争把今后的工作做得更好。

(三)教职人员后继乏人问题应引起重视。据了解，全省宗教团体的领导人，平均年龄佛教是74岁，天主教是76岁，基督教是72岁，道教、伊斯兰教也都超过了70岁。有些地方，年已近90高龄的教职人员仍坚持在一线工作。这种现象，实在令人担心。各地宗教界人士反映，宗教院校培养学生固然是一个途径，但周期长、人数少，解决不了根本的问题。调查组看到，汕头市基督教已为解决这个困难走出一条新路。他们根据本教特点，组织政治可靠，具有一定宗教知识又热心教会工作的中年“义工”进行培训，重点提高宗教学识。结业后可以封为长老，同牧师一样可以履行宗教职务。这种培训班已办几期，效果很好。调查组认为，这在全国各地基督教中也有同样做法，不失为解决燃眉之急的良策。

(四)进一步发挥各级宗教组织的作用。充分发挥爱国宗教团体的作用，是落实宗教政策，使宗教活动正常化的重要组织保证。目前一些地方的宗教团体开展工作不够理想，比如有些应是

地方佛协管的事，地方佛协不知道；或是知道也管不了。这里，既有宗教团体人员自身的素质问题，也有政府部门不够重视的问题。希望有关政府部门认真研究，积极帮助和扶持，使宗教团体真正成为党和政府贯彻执行宗教信仰自由政策的助手，团结和教育宗教界人士的桥梁，并在组织正常的宗教活动、办好教务方面发挥作用。

关于福建省宗教工作的调查报告

(1992年3月)

全国政协宗教委员会

1992年1月8日至25日，全国政协宗教委员会由宗怀德、黎通航副主任和马贤、沈德溶、周绍良委员组成调查组，赴福建省厦门、泉州、莆田、福州、武夷山等地就宗教工作进行了专题调查。在闽期间，调查组与宗教界人士举行了座谈，听取了宗教工作部门的介绍，并参观了部分寺观教堂。现将有关情况报告如下：

一

党的十一届三中全会以来，特别是中共中央[1982]19号文件、[1991]6号文件发表和全国宗教工作会议召开以后，福建省委、省政府加强了对宗教工作的领导，宗教工作取得了明显的成绩。主要表现在：

(一)认真贯彻中共中央[1982]19号文件、[1991]6号文件和全国宗教工作会议精神，在全省党内外特别是党政领导干部中进行了党的宗教理论和宗教政策的再教育，加深了各级干部和群众对宗教国际性、长期性、民族性、复杂性和群众性的认识，明确了做好宗教工作的重要性。

(二)落实宗教政策取得了很大成绩。一是复查、平反和纠正了宗教界中所有的冤假错案，二是退还了宗教房产2954处，共156

万平方米，占应落实的近90%，三是妥善安排了各级爱国宗教组织的代表人物，有300多位宗教界人士担任了各级人大代表和政协委员；四是安排和开放了1356座宗教活动场所，基本上满足了信教群众宗教生活的需要；五是拨出630余万元，用于修缮寺观教堂、宗教院校教学、落实政策和解决教职人员的生活困难；六是创办和恢复了福建佛学院、福建神学院、闽南佛学院和福建天主教修院4所宗教院校，培养了609名毕业生，初步缓解了省内爱国宗教教职人员严重缺乏的局面。

(三)建立和健全了各级政府的宗教工作机构，加强了这些部门的干部力量并增加了行政经费。

(四)建立和完善寺观教堂的民主管理和各项规章制度，注意宗教界的自身建设。莆田南山广化寺是一个好的典型。该寺创建于南朝陈永定2年（公元588年）已有1400多年的历史，是国务院确定的全国重点寺庙，又是福建省“十佳旅游风景区”之一。十年动乱期间，广化寺受到严重破坏，佛像被砸，经书被焚，僧人被赶，寺庙被学校、工厂、部队多家占用。党的十一届三中全会以来，认真落实宗教政策，寺庙归僧人管理。1980年由侨僧捐资全面整修、扩建，1984年完工。僧众在有关部门的援助支持下，建立和健全了僧团组织和丛林规章制度，强化了寺庙管理。他们的主要作法是：(1)破“子孙庙”为“十方丛林”，废除方丈终身制。他们针对寺庙僧才老化，后继乏人的情况，破除狭隘的师徒观念，任人唯贤，建立了拥护党和社会主义并有一定宗教学识、懂管理的僧团组织，实现了班子成员年轻化。现任方丈学诚为全国佛教界最年轻的一位方丈。僧团组织成员严格要求自己，凡是要求僧众做到的，自己先做到，为寺庙僧众树立了良好的榜样。

(2)建立了丛林规章制度，制定了《常住规约》。为了保证制度的执行，建立了由各执事负责的岗位责任制，明确职责，做到责任到位，任务到人，在规章制度面前一视同仁。为了巩固管理制度，规定每月农历二十五日由法师讲解经书，每月农历十五、三

十两天由戒师讲授戒律和学习时事政治，每月初八、十四、二十三、三十日四个晚上集中对前一时期的所做所为进行反省。对违反制度和清规戒律者视情节轻重，进行忏悔、检讨和迁单的处理。规定僧人不准在庙外做佛事、走经忏、做道场，杜绝了香客在寺庙烧香时要求抽签、卜卦、求香灰、烧纸人、纸马等封建迷信活动。(3) 规定在收徒、安单方面强调人才素质，宁缺勿滥，严格把关。收徒时，要求对方出具乡以上政府的证明，并征得其父母的同意，并经寺方考察认可。对于安单者，先安排到佛堂考察一段时间。

调查组对广化寺在自身建设中所做的努力和取得的成绩予以高度评价，认为不仅是佛教界学习的榜样，对于其它各教也都有借鉴之处。

(五) 团结宗教界爱国人士和广大信教群众为社会主义物质文明建设和精神文明建设做贡献。厦门市各宗教团体根据不同情况创办了6个为宾客、香客、游客服务的旅馆、素食、工艺、食杂、照相等服务行业，到1990年已创利润350多万元。这些企业能够严格执行党的宗教政策，做到热情服务、礼貌待人、宾客至上。南普陀实业社先后被评为省市文明单位、全国旅游系统“国家旅游景点优质服务先进集体”、省市治安保卫先进集体，厦门市“热心为老干部服务先进集体”。泉州基督教“两会”兴办的鞋帽服装厂和美术工艺厂，从1981年建厂至今，工人从7人发展到300多人，资金从2000元发展到几百万元，目前两厂年产值均在100万元以上，近几年累计上交税金100万元以上。莆田涵江基督堂为解决当地群众子女入托难问题，自觉挤出房屋，发动信徒集资1万元，装修了教室，添置了桌椅教具，办起了有大、中、小五个班级，可容纳300人入学的爱国幼儿园，招聘了有专业知识的年轻幼师7人，按照儿童教学正规程序上课，深受当地干部群众的好评，受到省市妇联的表扬。

宗教界一向有济贫赈灾的传统，数年来，各地宗教界在这方

面做了大量的工作。去年安徽等地发生特大洪涝灾害后，全省宗教界紧急动员，短期内就为灾区捐款24万多元，在全国性的救灾活动中，贡献了一份力量。

二

调查组充分肯定了福建省宗教工作取得的成绩，同时对存在的问题也提出了一些意见和建议。

(一) 要进一步深入开展马克思主义宗教观和党的宗教政策的宣传教育活动，使广大干部和群众充分认识宗教工作在党和政府工作中的地位和作用，恰当地处理宗教工作与其它工作的关系，正确地理解和执行党在社会主义时期的宗教政策，改变有些干部认为宗教政策是单纯针对宗教界的片面认识，纠正落实宗教政策是“小笼子换上大笼子”、在实际工作中顶、拖、推、赖的认识和作法，更加自觉地做好宗教工作。

(二) 抓紧解决落实宗教房产政策的遗留问题。这些问题都是一些久拖不决的老大难问题，涉及面广，情况复杂，大致有如下几类：

1. 宗教活动场所亟需解决。如泉州天主堂，该堂及附属房屋先后被多家单位占用，圣堂破烂不堪，大批信徒至今无地进行正常的宗教活动。

2. 产权地界未划清，如泉州承天寺，福清万福寺。

3. 占用教产未如约交纳租金。如莆田天主堂。另有一些寺庙教堂产权已明确，暂时有困难不能退还的，应抓紧订立租赁协议，并如期支付租金。

4. 已明确归还但尚未具体落实，如武夷山市桃源洞。

5. 涉及军产。比较突出的是福州市仓山区基督教会的房地产被福建×××使用的有10处，面积共6659.41平方米。根据有关规定，福州市和仓山区房管局已明确产权归教会，教会多次要求

×××退还，至今未果。特别是其中的石厝教堂，国内外影响较大，现被×××转租给某单位作仓库，而福建神学院校舍均在其附近、外事活动频繁，急需使用该堂。调查组希望×××能尽快退还该教堂，使其和神学院配套使用，其余9处应由×××与教会订立协议，归还或交纳租金。

（三）关于修复泉州清净寺的几点意见和建议。

清净寺始建于公元1009年（伊斯兰历400年），是国内外闻名的我国东南沿海四大名寺之一，又是历史文化名城泉州现存的一的一座具有中世纪阿拉伯伊斯兰建筑风格的清真古寺，具有很高的历史价值和文物价值。古老而有异域风彩的该寺大殿穹窿式圆顶于1607年的强烈地震中坍塌，一直未能修复。国内外伊斯兰教界、伊斯兰史学界和文化界，以及广大穆斯林对该寺十分重视。新中国成立以来，国内著名学者和民族宗教工作者、知名人士曾来该寺考察，都认为应该修复。修复清净寺成为泉州乃至全国穆斯林的希望，也是体现我国宗教政策和文物政策的要求。囿于各种原因，特别是经费原因，至今尚不能修复。

十一届三中全会以来，泉州清净寺对外开放，接待了130多个国家（地区）的贵宾（其中37个伊斯兰教国家）、华侨、港澳台同胞及全国各地各民族参观者数十万人次。1986年，约旦UTG公司董事长哈佳夫妇拟捐资150万美元，要求在旧址上修复该寺。泉州市宗教局为此向福建省报告，福建省府办公厅写报告向国务院请示。当时，国务院宗教局及国务院办公厅秘书局同意接受哈氏之捐资，并同意在原址修复，但因国家文物局不同意而搁置至今。因此，我们建议国务院派员调查了解情况，协调关系，说服文物部门同意在原址修复，以保护这一历史遗迹和宝贵文物。

有关具体事项，我们意见如下：

1. 清净寺纯属伊斯兰宗教活动场所，故该寺应由宗教部门管理。应理顺这一归属关系。

2. 鉴于已收到哈氏捐资（10—25万美元），应尽快由泉州市、

福建省和中央有关专家、学者、知名人士组成清净寺管理委员会，设立专门机构，具体负责该工程筹款的实施。

3. 哈氏捐款应遵其本意，专款专用，只用于修复清净寺。

4. 如在实际过程中出现资金短缺问题，待专门委员会拿出具体方案和预算后，其困难可由以下三方面协同解决：（1）争取外资。中国伊协已表示愿意为此努力。（2）福建省和泉州市从地方财政中予以资助。（3）国务院宗教局从寺庙维修费中适当拨款。该寺修复后，仍可对外开放。

（四）兴建新的经济开发区和旧城改造时，要妥善安排宗教活动场所。福建作为对外开放的重要省份和综合改革试验区，各地都在不断兴建新的经济开发区，前来洽谈生意投资办厂的外商和“三胞”以及新迁到开发区的居民不少是教徒，希望在进行新的经济开发区总体规划时，考虑适当建立新的宗教活动场所。

随着经济建设的发展，旧城改造势在必行。涉及宗教活动场所时，有关部门应采取列宁所指出的“特别慎重”、“十分严谨”、“周密考虑”的态度，要尊重宗教界爱国人士和广大教徒的宗教信仰，理解他们的宗教感情，认真考虑他们的合理意见。

调查组在莆田了解到，当地旧城改造涉及莆田天主堂，由于种种原因，天主教爱国会与当地有关领导始终未对教堂的搬迁方案达成共识，拖了一年也未能解决。涵江区旧城改造过程中，基督教第二教堂主建筑与前面正在盖的6层楼房相距仅有3米，而且自第二层至六层的阳台向教堂主建筑逼近90公分，其底层开的后门正对教堂，严重影响了教堂的通风、采光及整个环境，广大教徒十分不满。上述二事有关各方矛盾尖锐，且愈演愈烈，若处理不好，极有可能酿成事端。调查组希望省、市领导高度重视，具体执行部门要注意严格把握矛盾的性质，切忌简单、粗暴的工作方法；同时，也希望宗教界人士和广大教徒能够顾全大局，积极配合有关部门协商解决。

（五）要继续抓紧培养爱国爱教的年轻力量，从现有的中青

年教职人员和信教群众中挑选一批拥护党的领导和社会主义，并有一定宗教学识，能联系信教群众，品德优良的骨干加以培养，充实到现有的领导班子中来，解决宗教团体领导人年龄大、后继乏人的问题。

(六) 在税收等方面，对宗教团体和寺观教堂应采取减免等优惠性措施。据反映，有些税务部门对宗教团体基建要收基建税，寺庙生产的特产要收特产税，经营饭食要收营业税。调查组希望，有关部门对于宗教团体和寺观教堂以自养为目的的生产、服务和社会公益事业应采取优惠政策和鼓励性措施。

(七) 坚决取缔封建迷信活动。调查组发现，有些寺观存在抽签、卜卦等封建迷信活动。对此，有关寺观除应自觉抵制外，还应制订相应制度。各地党政部门也应在社会上广泛开展破除封建迷信思想的宣传教育活动，对策划、参与封建迷信活动的情节严重者，应依法制裁。

关于广西壮族自治区贯彻执行 《民族区域自治法》情况的调查报告

(1989年2月)

全国政协民族委员会

全国政协民族委员会组成调查组于1988年12月就《中华人民共和国民族区域自治法》(以下简称《自治法》)的贯彻执行情况赴广西壮族自治区作了调查。调查组由洛布桑、马信、巴岱、张澄生、潘李珍等委员组成。调查组先后到了自治区首府南宁和少数民族集中而又贫困的巴马瑶族自治县、东兰县、罗城仫佬族自治县、融水苗族自治县、三江侗族自治县、龙胜各族自治县以及桂林市,就《自治法》的贯彻执行、民族地区经济的发展等问题听取了当地党政领导的情况介绍,并到一些少数民族村寨作了实地调查。

一、近年来的发展变化

广西壮族自治区近年来在党的民族政策的贯彻执行方面做了许多工作,特别是1984年《自治法》颁布以后,广西的民族工作有了显著发展,在少数民族干部的培养和使用方面已经做到从自治区到自治县的政府主要负责人由实行自治的少数民族干部担任,少数民族聚居区的扶贫工作取得一定成绩,不少群众生活有所改善,民族语言文字工作得到恢复并有所发展。广西地处沿海,气候温和,资源丰富,这些条件优于其他自治区,可以说是

前程远大。

二、问题和困难

广西虽然发展潜力很大，但当前困难相当大，主要问题是：

(一) 少数民族贫困面很大。全区贫困县有48个，基本上都是少数民族聚居的地方。调查组所到各县贫困人数(收入200元以下，口粮不足420斤)占1/2左右，其中95%是少数民族。东兰县有27万人，1986年农民人均收入167.7元，口粮240斤，到今年有近17万人处于缺吃少穿、无钱治病的“极端贫困”状态。广西今年农业受灾，估计这些以农为主的贫困地区，贫困人数还会大大增加。这些地区有的长期以木薯作粮，今年有的县已有上千人上山挖野菜根充饥。

(二) 国家对广西投入少。六十年代以来国家没有在广西安排大项目，财政补贴也远比其他自治地方少，加之自身基础差、经济不发达，对贫困山区不能给予更多的支援。广西对农业投入更少，农业投入在整个投资中所占比例：“一五”期间是16.8%，“二五”期间是24.1%，“三五”期间是21%，“五五”期间是17.5%，“六五”期间是8.2%，1986年到1987年只有4.2%。结果农业发展后劲不足，水利设施长期失修，保水田面积年年减少。

(三) 产业结构不合理。以河池地区为例，人均耕地不到一亩，而且都是石山地区的贫瘠土地，单产很低，可是这里几乎全靠种粮为主，当然富不起来。适合当地条件的饲养业、种植业、建材工业等产业远未发展起来。

(四) 我们的一些现行政策、措施不利于当地经济的发展，国家在当地资源开发利用上未充分照顾地方利益，甚至给地方带来负担。在林业问题上，由于政策上的原因，一些林业县虽长期以来向国家提供大量的优质原木，但地方得利甚少，林农所得更是微乎其微，长期处于贫困状态。林业部门采取低价收购，高价

出售的政策，严重损伤了林农造林的积极性，致使林木面积年年下降。河池地委领导同志说，我们有几个优势，但都让中央拿走了，××锡矿产锡量占全国的三分之一，利润1亿多，出口创汇2千多万美元，但地方得不到任何利益，产品都归中央，出口创汇也不算地方的任务，而人员的粮油副食品供应和补贴要地方负担，所用的人力物力电力都是地方的。他们说，《自治法》规定国家在民族自治地方开发资源应照顾当地少数民族的利益，现在不但没有照顾，反而倒贴不少。关于红水河流域的水电开发，调查组所到地方，反映都很强烈。已建成的××水电站淹没地区农民迁移的问题尚未解决好，正在兴建的××电站又将淹没大片耕地，但赔偿费少，移民的生产和生活都没有着落，有的库区人均耕地已不到0.1亩，有些连建宅基地都找不到，至今不知出路何在。河池地区同志说，中央在该地兴办三大电站，地方不但不得利，而且还背了移民的包袱。

（五）上面一刀切的作法，加重了贫困山区的困难。地方同志说，除了地方行政主要领导由实行自治的少数民族干部担任这条以外，什么自治原则都没有得到贯彻，也没有享受到任何特殊照顾，有的政策甚至还不如别的地方。因此无所谓自治不自治。广西同志认为，这次整顿经济秩序是正确的，但应区别对待，少数民族地区工业大多刚刚起步，谈不上过热，我们连肚子都吃不饱哪热得起来，别的地区搞得热火朝天，我们刚想搞些建设也一律给压下来了。他们对中央向地方借款也很有意见。河池地区是全国特贫地区之一，全区有130万人口的温饱问题没解决，许多县半数以上人口处于温饱线以下，近年来国家每年拨给1,000万元的发展资金，但1987年以来国家向河池地区借款975万元，重点建设债券291万元，交通能源资金904万元，加上教师1987年10月起增加工资的支出以及国库券等，大大超出了国家每年拨给的发展资金。当地干部说，我们连吃饭的钱都没有，国家还以同样比例借款，这是向“五保户”借钱，很不合理，不利于少数民族地区的

体养生息。当地有的干部对调查组说，我们就想不通，我们这里资源这么丰富，为什么就始终发展不起来，老是戴上吃国家补贴的帽子，实际上我们给国家的贡献远远超过国家给我们的补贴，别人都在向小康水平迈进，我们却还没有解决吃饭问题，这里主要还是政策问题。

(六) 教育战线困难重重。由于教育经费严重短缺，小学教师工资增长10%的政策未能兑现，加上工作生活条件艰苦，许多骨干教师纷纷外流，教育质量明显下降，学校危房多，有些学校怕出事故，只好停课。

(七) 壮文推行工作虽有很大进展，但有关领导机关支持不够，壮文教学工作还未列入教育部门计划，机关行文还未使用壮文。

三、我们的建议

我们所到之处可以说是集老、少、边、贫、山区为一体的民族地区，在革命战争年代，这些地区的人民付出了很大的牺牲，在社会主义建设中作出了许多贡献，但革命成功几十年了，这里的群众生活还未得到多大的改善，还有这么多人温饱问题没有解决。少数民族贫困问题解决不好，对内对外影响都不好，有损于我们国家和社会主义的形象。为了尽快改变这些地区经济文化落后的状况，我们建议：

一、希望国务院组织有关部委从总体上认真研究少数民族地区到2000年未来十二年的发展规划，制定出切实可行的有利于少数民族地区经济和社会发展的政策。对一些有碍少数民族地区经济发展的政策、规定予以调整。依据《自治法》关于“国家在民族自治地方开发资源，进行建设的时候，应当照顾民族自治地方的利益，作出有利于民族自治地方经济建设的安排，照顾当地少数民族的生产和生活”的规定，希望有关部委分别制定出具

的办法并付诸实施。

二、改变政策上“一刀切”的作法，在全国范围内部署经济工作时对少数民族地区实行“少要多扶持”的特殊政策，做到同它们的经济承受能力相适应，利于少数民族脱贫致富。

三、希望国家教委重点扶持民族教育，特别是把发展民族地区职业技术教育作为突出的工作来抓，根据各民族地区的实际需要和可能建立不同类型的中初级职业技术学校，培养大批有技术、有文化的劳动者队伍，为脱贫致富创造条件。

四、安排一些有农林牧专业知识、懂经济管理的干部担任地、县行政领导工作。近两年来，农业部、林业部相继派出科技干部到贫困的河池地区兼职，对贫困地区经济发展作出了显著成绩，深受当地干部群众欢迎。当地希望中央有关部门继续派科技干部到该地兼职，并要求延长兼职时间（由一年改为二年、三年）。

五、逐步调整农村产业结构，发展多种经营。少数民族地区应提倡大农业，对不适宜种粮的广西石山地区，应以林业和草食畜牧业为主。桂西北95%左右的面积是草山，宜牧不宜耕，但牧业发展一直缓慢，调查组所到地区，牧业所占比例很低，有的甚至把林业和牧业对立起来。希望农业部、林业部等有关部门在这些地区搞几个样板，以事实说服引导群众摆脱传统产业的束缚，尽快开拓新的生产门路。

六、希望中央对少数民族贫困地区继续实行“以工代赈”的政策。“以工代赈”的实行收效很大，国家花钱不多，修建了许多公路和水利设施，国家、地方都受益，群众也得到实惠。群众非常拥护，说自“文化大革命”后许多年没有喊过“万岁”了，现在我们喊“以工代赈万岁”。他们希望中央能继续实行这一政策。

七、谁办水电站由谁负责解决移民的安置和生产、生活问题。红水河三大电站移民问题应由国务院有关部委负责解决，不宜甩给地方，这样，问题才能解决得好一些，不留下隐患。

八、加强少数民族语言文字工作。近几年壮文得到恢复和发展，但还未普遍得到重视，希望各有关部门将壮文等少数民族语文列入自己的工作计划，使之在提高少数民族文化素质、发展经济中充分发挥其应有作用。

关于中缅边境出入境收费问题的建议

(1990年6月)

全国政协民族委员会

中缅边境由于地形特殊，情况也较为复杂，两国之间，或仅隔一江一桥、或阡陌相连，村与村犬牙交错，甚至有同一村庄分属两国的情况。长期以来，在一些地区，两国边民同饮一井水，同赶一条街，同拜一座庙，同在一个牧场放牧，又由于民族、语言、宗教信仰和风俗习惯相同、婚姻相通，不少人在两国都有家，有亲属关系的更是为数众多，彼此间往来不断，睦邻关系一向也较好。“中国的鸡到缅甸下蛋，缅甸的秧在中国结瓜”的形容，确是真实写照。

过去由于受“左”的路线的影响，中缅边境曾出现过几次较大的失误和混乱，1958年“大跃进”，群众外逃，迁入缅甸者达六万多人，占当时总人口的20%，“文革”期间搞所谓“政治边防”，又外逃近三万人，还有“四清”社会主义教育等工作中的失误，又外逃一部分，那时是人心外向，宗教外向，边境不睦。

党的十一届三中全会以后，总结了经验教训，纠正了错误，落实了政策，农村实行了家庭联产承包责任制。对内搞活经济，对外开放，扩大边民互市和边境小额贸易，促进了边境地区经济建设的发展，人民生活有了较大的改善，各族人民安居乐业，许多过去外逃的边民又陆续回到国内，过上了安定的生活。

虽然从总的情况看，边境地区的形势很好，经济正在逐步发展。但也存在一些问题。例如我们这次考察时，当地反映在出入

境收费上，边民意见很大，工作难做，且不利于边境的管理和安定。我们认为对此应引起有关方面的重视。

边民出入境，过去每次收取手续费二、三角，但自1989年3月1日起，有关部门下文增加出入境收费，每次出境收费一元，从境外回来还要再收一元。边民的生活虽较前有所改善，但收入仍很低，有的甚至相当困难。有的边民挑一担柴到边境卖掉，仅得二、三元，出境探亲出入就几乎花尽，连在路上买些吃的钱都没有，这给边民在生活上造成很大困难。有的虽付得起费用，但觉得不合理，意见很大。当地有的干部反映，群众对这种收费办法不满，“怨声载道”，边民与管理人员之间，也常为此争吵不休，动武打架亦时有发生，管理工作很不好做。

影响更为不好的是：(1) 缅甸方面，过去对双方边民出入境都不收费，现在看到中国单方面增加出入境费用，觉得吃亏，于是也照此办理，据说还以此嘲笑我们：“这么大一个社会主义国家，竟然穷成这样！”政治影响很坏。双方都增加收费后，两国边民都很不满意。(2) 由于地理环境特殊，许多地方可以不经口岸和规定的通道，顺着田埂或是钻过篱笆即可抵达对方地界，过去边民大都经规定口岸出入，现在则是大量从别的地方走，不花一分钱即可达到目的。因此，增加收费的结果，实际收入不多，但确因小失大。在经济上如此，在政治上尤其如此。(3) 不经由正常渠道出入境的人多，良莠混杂，给走私贩毒分子以更多方便和可乘之机。

由于提高收费标准（人是一元，小车五元，大卡车十元），过去互相间来往卸货的车辆许多现已不过口岸，而是把货车停在边境线上，将货物卸到对方境内即可，造成管理工作上的混乱，有损于国家形象。由于此项规定不符合中缅边境实际，一些地方实际上已暂停执行。出入边境增加收费，实在是弊多利少，也影响了两国关系和警民团结。中缅边境情况与其他边境大不相同，有关部门在制订政策和制度上应根据不同边境的不同情况，采取不同的

管理办法，不应一刀切，决不能只图小利而影响团结安定的大好局面。考虑到中缅边境与中苏、中蒙、中朝边境都不同，建议出入境收费的办法，仍按原议执行为好。

关于云南边境地区吸毒贩毒严重 并引发艾滋病情况的调查报告

(1990年6月)

全国政协民族委员会

全国政协民族委员会调查组于5月12日至6月10日就民族关系、民族政策执行情况赴云南调查，调查组由李振军常委带队，成员有王奇、张澄生、韦大卫委员。在调查中了解到云南边境地区近年来走私贩毒猖獗，边民吸毒并引发艾滋病的情况相当严重。云南去年一年就收缴海洛因999.8公斤，吸毒人员大幅度上升，据不完全统计，云南省的吸毒人数已超过五万，其中有相当一部分是吸海洛因的青少年。云南德宏州吸毒人员占到总人口的2%，其中瑞丽县已占到总人口的3.4%，陇川县则占到总人口的4.7%。按联合国有关规定，吸毒人数占总人口的1%就属吸毒严重区域。瑞丽县1984年至1989年因吸食毒品死亡的已有176人。因注射海洛因而感染上艾滋病病毒的比例很大。瑞丽县仅对在戒毒所戒毒的960人作抽血化验就发现有183人已感染上艾滋病病毒，比例之高，令人触目惊心。据陇川县介绍，该县被疑为艾滋病感染者已近百人。这些数字已远远超过有关部门公布的全国146例的数字。

据反映，过去缅泰老交界的所谓“金三角”的毒品，主要是通过泰国曼谷运往世界各地。近年来由于泰国政府加强了对贩毒活动的打击，毒品走私集团便将大量毒品从缅甸运入中国云南的

德宏、西双版纳等地，再通过保山、大理到昆明，转道广州到香港。云南实际上已成为境外贩毒集团运输毒品的一条国际通道。据反映，不仅云南边境地区吸毒贩毒问题日益严重，而且逐渐往内地蔓延，现已发展到甘肃、四川、陕西、广东和广西等省区。面对如此严峻形势，如不采取断然措施，后果将不堪设想。

云南省委、省政府对禁毒问题是非常重视的，做了许多工作，收到很大成效。中央在财力、人力上也给云南许多支持。但由于种种原因，毒品泛滥、蔓延的势头还没有得到有效控制，贩毒活动日益猖獗，反毒斗争任务艰巨。具体表现是：

一、自1984年以来，贩毒案件越来越多、越来越大，并向毒品精制化、贩毒手段现代化（或武装化）、贩毒组织国际化发展。

1986年以前还以贩卖鸦片为主，主要是依靠人背马驮，现已发展到以国际贩毒集团为后台，以贩卖海洛因为主（90%的鸦片精制成药洛因）。使用的交通工具和通讯手段越来越现代化。今年的特点是大案多、精毒多、武装贩运多。去年武装贩运4起，今年1—4月就发生6起。1987年查获精毒（黄皮、吗啡、海洛因）是18万克，比1986年增加60%；1988年是57万克，比1987年增加2.5倍，1989年则查获海洛因近一吨。以日均查获海洛因计：1986年为292克，1987年为924克，1988年达到1570克，1989年高达2730克，而今年1—4月共查获海洛因500多公斤，比去年同期增加1.82倍。1986年破获一起当时最大的国际贩毒案，收缴海洛因才22公斤，1989年破获的最大贩毒案就达62公斤，1990年2月一次缴获221公斤。在我边境地带发现种植并铲除的罂粟，1988年为14亩，1989年高达400多亩，今年1—4月就发现291亩。

二、零星贩毒防不胜防。有些贩毒者钻我们政策的空子，每次携带毒品数量在判罪限额之下，就是抓获了，也定不了他们的罪，只是教育教育就放人。这些化整为零的贩卖分布广，积少成多，危害甚大。大宗走私主要是通过云南转道广州、香港出海，零星贩卖则是在边境销售或带往内地。我们在赴瑞丽途中，在瑞

丽江桥边防检查站休息时，就目睹检查站武警查获一名景颇族妇女，携带5.5克海洛因，毒品是夹在卫生带内的。

三、戒毒工作难度大，复吸率高。复吸的占到80%以上，有的吸而戒，戒而吸，采取强制戒毒数次仍不能戒断，最多的戒过10次。由于吸毒的多，戒毒经费地方财政承担不了，一次戒毒只能二、三个月，解决根本问题是很难的。

四、吸食毒品有向机关、学校渗透，向低龄化发展的趋势。昆明今年1—4月就发现297名青少年吸食海洛因。瑞丽县吸毒人员中18岁至35岁的占52%，吸食海洛因的大部分是青少年，其中最小的仅8岁。机关干部占2%。

禁毒工作直接关系到边疆稳定，边防安全，人民体质和经济发展。吸毒，不仅使本人丧失劳动力，影响后代的健康，而且带来一系列的社会治安问题，如盗窃、抢劫、卖淫，甚至发生杀人等恶性案件。尤其是因注射海洛因，导致艾滋病病毒感染的问题，危害之大，令人触目惊心。我们认为，彻底清除毒品，虽不是一件容易的事，但也不是无法解决。必须下大决心、花大力气、针对种植、制造、运销、吸食四个环节，用宣传教育、行政管理以及法律等手段坚持不懈地抓下去，才能收到实效。我们的意见是：

一、加强立法，逐步健全法制。现行法规对贩毒罪处罚太轻（按现行规定对贩运海洛因5克以上、黄皮25克以上、鸦片10两以上的才够法办的标准），而且因各地情况不一，掌握的标准也不一，致使犯罪分子采取化整为零的办法，进行零星贩卖。缅甸政府对贩卖海洛因1克以上的即法办，马来西亚对贩卖海洛因5克以上的均处以极刑。由于我国目前把贩毒作为经济罪论处，故对死刑的核准要经最高人民法院裁决，使许多判了死刑的罪犯在狱中长期关押，很难管理。一般一名死刑犯要配备六到八人管理，给工作造成很大困难。我们认为对贩毒罪应从重从快判处，以造成强大的威慑力，并将贩毒罪作为刑事罪，把核准死刑的权限下放

到省高级人民法院。鉴于目前禁毒、缉毒已不仅是云南的地方问题，而是涉及诸多省份，并有波及全国之势，事实上已成为全国性问题，建议全国人大就缉毒、禁毒、种毒以及戒毒问题从速制定专门法律，并对刑法中的有关条款作修改，以便各地统一步调，运用法律武器严厉打击贩毒活动。

二、健全机构，加强管理。要解决边境地区禁毒问题，必须设立专门的职能机构——禁毒办或禁毒的地方局，要有常年的戒毒所，要抽调、配备一批能力强、作风正、素质好的干部，改变政出多门，多头管理，抓抓停停以及互相推诿的状况。凡是有贩毒、吸毒问题的地方，都应成立专门禁毒机构或禁毒领导小组负责这一工作的监督和协调工作，体制上要理顺，从中央到地方都应有专门机构，建议中央或国务院成立一个专门的禁毒机构负责这项工作，以便统一领导。

三、对于吸毒者，要按限期戒断、集中戒断、强制戒断三个层次帮助戒除毒瘾、争取一次戒断，减少复吸率。这就要求有相当的巩固观察时间；要有一定的场所、管理人员、医生、药品等。由于吸毒者多为贫困户，生活费、医药费不能自理，对地方财政无力负担的，需要上级财政部门给予专项的财政补贴。同时应加强缉毒队伍建设，解决经费吃紧问题，改善交通、通讯工具，改变自行车追摩托车的状况。

四、对禁毒的宣传应适当放宽，对反毒斗争要强化宣传教育。因过去曾宣布我国已成为无毒害国，所以对近年来的贩毒问题，对内宣传报道不多，对外更是讳莫如深。据云南有关同志讲，国家每年对外公布的查获毒品数量还不到云南实际数量的零头；云南每年也只能获准对内公布发案的10%。事实上，目前国际贩毒集团已把我国云南作为毒品的过境区和国际通道，不宣传不利于国际社会正确了解中国的缉毒、禁毒情况，不利于发动和组织群众同贩毒、吸毒作斗争；加上国外、港澳台的一些报道和造谣，使我们很被动。建议广泛开展反毒的宣传工作，如同“扫黄”

工作一样，组织发动群众，增强同毒品作斗争的意识和自觉性。要利用广播、电视、报纸等各种宣传媒介宣传毒品给社会、家庭及个人带来的危害，造成“吸毒可耻、可怕，贩毒大罪”的社会舆论，造成妻劝夫，父教子，邻里互相监督帮教的风气，使吸毒、贩毒成为过街老鼠，打一场以禁毒为中心的“人民战争”。

五、由于毒源在外，中缅边境线很长，无天然屏障，增加我缉毒、禁毒的难度，以致屡禁不止。据了解，在缅甸靠近我方的边界线上有29个海洛因加工厂，罂粟种植面积在30万亩以上，今年又时值罂粟丰收年。如果我们不采取得力措施，国外毒品会更大量地流入我国。为正本清源计，**建议我国政府通过外交途径与缅甸政府以及国际缉毒组织配合行动，一举捣毁这些毒品种植园和加工制造厂，消灭毒品的来源，并求得国际有关组织在经费、器械、药品、技术等方面的帮助。**建议中央在未成立专门机构前，临时指定一两位有经验、有威望的领导同志专门负责组织领导这项工作。

六、加强对艾滋病人的病疗和管理。据调查，现确认为艾滋病病毒感染者已逾300人，这个数字是从在戒烟所的吸毒人中查出的，由于检查技术落后，以及实际上不可能对所有吸毒人员进行化验，实际数字会远远超过此数。**目前对已确认为艾滋病病毒感染者均未采取专门措施，甚至对本人、家庭和村寨保密。这些人在社会上、家庭中仍同健康人一样的生活，使传播艾滋病病毒的问题更加严重。如不采取果断措施，艾滋病感染者势必会成倍增加，几年后会有许多新生婴儿从母体中带来艾滋病病毒，后果不堪设想。**我们建议有关部门尽快就如何治疗、管理艾滋病患者拿出具体办法，不要拖延，最起码应将真实情况通知家属、村寨和街道组织，求得家属的理解和支持，采取必要的医疗和隔离措施。应大力宣传吸毒的危害和淫乱导致艾滋病的严重后果，使全社会都重视这个问题，对艾滋病的治疗、管理等问题应制订相应的法规，以便各地有法可依。国家对此应拨出专款，加强医疗、

管理和防范措施，希望中央从速制订明确有效的对策。

七、对提炼海洛因等精毒的四种化学制剂应加强管理。据了解，加工生产海洛因等毒品需用醋酸酐、乙醚、三氯甲烷和氯化铵四种化学药品。每16公斤四种化学制剂可生产一公斤海洛因。泰国不准这四种化学制剂进入金三角。因此，原料奇缺，价格暴涨。云南一公斤药剂23.8元，而泰緬边境一公斤竟达370元，高出15.2倍，有的不法分子就专门从事这四种化学制剂走私。目前国内对这四种制剂管理不严，谁都可以经营，有钱就可以买到。据反映，目前境外提制精毒的化学制剂70%来源于我国四川省。云南已明文规定，不准在边界经营这四种制剂，否则按走私罪论处，但这对别的省不起作用。建议国家对这四种药剂严格控制，对生产、运输、销售统一管理，同时对走私这四种药剂的不法分子应加重处罚。

反毒斗争不仅是云南一省的事，而是事关全国的大事，我们不能等到贩毒、吸毒波及到全国才动手，如是则悔之晚矣，行动越迟缓，后果越严重，工作越被动，尤其是对艾滋病问题，绝不能让其继续蔓延。我们大声疾呼，希望中央、国务院进一步加强对反毒斗争的领导，强化法律手段，采取强有力的措施，制止贩毒、吸毒继续恶性发展，消灭吸毒这一丑恶的社会公害，杜绝艾滋病病源，防止恶性传播，恢复我国五十年代“无毒国”的美誉，否则我们这代人将上愧对祖先、下有罪于子孙后代。

关于宁夏南部山区扶贫 工作的调查报告

(1990年8月)

全国政协民族委员会
宁夏回族自治区政协

全国政协民族委员会和宁夏政协共同组成调查组，于7月下旬至8月上旬，对宁夏南部山区固原、西吉、海原、泾源、同心、盐池六县进行了实地调查。调查期间，听取了自治区农业建设委员会、农业厅、水利厅和民族事务委员会等部门介绍。现将调查的情况和建议报告如下：

一、基本概况

宁夏南部山区共八县（除上述六县外，还有隆德、彭阳），位于黄河上游，属黄土高原丘陵地带，沟壑纵横，交通不便，水土流失严重，自然灾害频繁。土地面积30456平方公里，占宁夏全区总面积58.8%，耕地871万亩，耕地中基本农田267.6万亩，其中水田87.5万亩。土地利用大致为：耕地占4成，牧业草地占3成，林地2成，其它1成。气候属温带大陆性季风类型，年平均气温5~7℃，昼夜温差大，无霜期100~140天。年平均降雨量240~650毫米，大多集中在七、八、九月，且年际变化大，当地素有春寒、夏旱、秋雨多之说。自然灾害中旱灾威胁最大，造成农业生产低而不稳，是全国贫困地区之一。

该地区总人口189.67万人，农业人口占90.5%。在总人口中，回族90.3万人，占47.6%，是宁夏回族比较集中的地区。其中盐池、同心两县又属陕甘宁边区老革命根据地的一部分。

二、七年扶贫和开发建设取得好的成绩

该地区八县自1983年被列入国家“三西”农业建设专项计划后，截止1989年共使用“三西”专项资金23016万元。七年来，在党中央、国务院的亲切关怀下，在自治区党委、政府的直接领导下，当地党政组织认真执行党中央、国务院有关贫困地区经济开发的各项方针、政策，按照“三西”建设总体部署，从改变生产条件和调整农村经济结构入手，经过艰苦的努力，取得了很大成绩。

1989年八县农业总产值3.75亿元，和1982年比，七年内每年平均递增5.9%，粮食总产4.69亿公斤，比1983年增产34.7%，油料、肉类总产都有很大增长。由于生产发展，贫困面大为缩小，农民生活水平有了提高。

“三西”建设前，这里常年不得温饱的贫困户占总农户70%以上，经过七年国家重点扶持，农民人均纯收入由1983年的72元提高到1989年的211.5元，增长2倍多。人均占有粮食从214公斤上升到254.6公斤，增长18.9%。31万多农户中已有37%摆脱了贫困，开始走向富裕；31%的农户温饱有余；20%的农户在正常年景下可以解决温饱；常年不得温饱的贫困农户剩下3.8万户，占总农户12%。从过去70%的农民不得温饱到目前80%以上的农民解决了温饱，这是宁夏南部山区七年开发建设成果的集中表现。

七年来，开发建设也很有成就，主要有：

——加强农业基础建设，改善基本生产条件。随着固海扬水工程和一批中小型农田水利工程的逐步建成，七年中山区八县共新修基本农田130万亩（其中：水浇地35万亩，旱作农田95万亩）。

建成人畜饮水工程59处，解决了49万人、16万头（匹）大畜和56万只羊的饮水问题。分别占应解决数的69%、45%和72%；农村通电乡镇由1983年的69.8%提高到98%，行政村通电率由44%提高到73.6%；新建和改建公路2037公里，初步实现了乡乡（镇）通公路，70%左右行政村通公路或便道。通过这些基础设施的建设，增强了抵御自然灾害的能力，促进了农业增产，并为商品生产的发展创造了必要的条件。

——进行综合治理，改善生态环境。七年共造林410万亩，森林覆盖率由1980年的3.52%提高到6.15%；人工种草（含补播）450万亩，新增留床面积321万亩；综合治理水土流失面积6665平方公里，减轻了水土流失，改善了生态环境，缓解了燃料不足的矛盾。铲草皮、挖树根、乱砍树、滥开荒等对自然植被大面积的人为破坏已大有克服。

——创办吊庄建设，进行异地开发。1983年自治区党委提出“以川济山，山川共济”的建设方针，有计划地把山区生产条件恶劣的贫困农民搬迁到扬黄灌区进行异地开发。七年共建吊庄基地15处，投资5212万元，搬迁安置贫困农户3万2千多户，16万人，其中回族占65%。目前已开荒种地40多万亩，其中粮食作物28万多亩，产粮近7200万公斤，已解决温饱的约2万7千户，13.7万人，占吊庄总人口的82%。

——调整产业结构，发展多种经营。目前，多种经营产值已占农业总产值52%。乡镇企业有了初步发展，农副产品加工初具规模，劳务输出作为当地一个新兴产业，从1984年八县输出4万人，收入2200万元，发展到1989年输出13万人，收入6362万元。在调整产业结构中，回族人口占80.4%的同心县在大农业内部实行粮食、畜牧和商品生产三个层次的“七、二、一”格局，实现人均有羊2只，人均种植经济作物2亩，户均经济林5分，每户1人从事非农产业的“2251”模式，脱贫率由30%上升到83.3%。老革命根据地的盐池在八县中已实现基本脱贫，全县11.7万人口，

人均337元，粮食259公斤，羊7只。

——实施科技兴农，推动扶贫和开发建设。通过农业科技试验示范取得成果并推广应用，有的已转化为生产力。同心县河西扬黄灌区李家套子推广“5311”种植模式和相应配套栽培技术，小麦亩产由100公斤提高到300公斤；泾源县旱地脱毒种薯平均亩产折粮450公斤；固原县嵩店乡旱地地膜玉米亩产量达432公斤。全山区在基层干部和农民中开展技术培训40多万人次，提高了干部、群众脱贫致富的本领。

七年集中抓了种草种树、农田水利、乡镇企业、吊庄搬迁、劳务输出、科技服务等项措施，目前，这一地区农业生态已经开始由恶性循环向良性循环转化；由封闭的单一农业经济向开放的全面发展的商品经济转化；扶贫工作也由单纯的救济型向经济开发型转变。

三、当前突出存在的几个问题和困难

宁夏南部山区七年扶贫和开发建设有很大成绩，绝大多数群众的温饱问题基本得到了解决。但从总体上讲，该地区生产力水平仍然很低，人民生活仍然处于贫困状态，而且与先进地区的差距越拉越大。

1. 群众温饱的水平不高，彻底解决温饱问题难度很大。

目前这一地区人均纯收入仅210元左右，人均有粮250公斤（还达不到五、六十年代的人均水平），而且扶贫成果存在着不平衡、不稳定的问题。西吉、泾源两县的贫困面仍占15~20%左右，八县未得温饱的尚有3.8万农户，宁夏回族自治区计划今年解决一万户，到1992年再解决一部分，但扶贫工作已到最后攻坚阶段，难度更大。不少已经初步解决温饱的和农户很不稳定，遇有自然灾害就会返贫。而且超计划生育等原因造成人多地少，继续出现新的贫困户。

2. 生产条件相当脆弱,农业发展很不稳定,靠天吃饭的局面尚未从根本上改变。

这一地区干旱缺水,自然灾害多。其中危害面最广的是干旱,建国40年曾遇七次大旱,大体五、六年一遇,中小旱灾差不多每年都有。从历史资料看,粮食总产摆幅干旱灾年与丰年几乎相差一半。其次是冰雹,全山区每年平均1.3次,六盘山区最多,年均发生7.1次。霜冻、大风和风沙等灾害也时有发生。按目前开发建设进度,到1992年人均占有水浇地只有0.5亩,这样,特别是干旱山区和高寒阴湿地区农业基础就更为脆弱,生产条件仍然很差。而且,至今自然植被的人为破坏还没有完全停止,超载过牧现象普遍存在。

3. 人口增长过快,严重制约了当地经济发展和贫困面貌的改变。

这一地区的固、西、海、隆、泾、彭六县统计数据表明,1989年底的人口比1949年增长2.3倍,而粮食产量只增加1.5倍。显然,人口在稳定快速增长,而粮食既不稳定又增长慢,出现了人均粮食逐年下降的局面。据上述六县计算:农业人口人均粮食,五十年代316公斤,自给有余。六十年代303公斤,可以自给。七十年代255公斤,开始不足。八十年代前半期209公斤,缺粮问题突出。这一地区早婚多,多胎率高,且生育期长,因而人口增长过快,如不尽快解决,就难以解决温饱,脱贫致富更谈不上。由于人口增长,人均占有土地在逐年缩小,仅从1982年到1989年,八县农业人口增加28.9万人,人均耕地从5.8亩下降到4.9亩,七年减少近一亩,人地矛盾越来越突出。

4. 自然经济仍处于主导地位,商品经济发展缓慢,财政收入自给率低。

这一地区传统的生产方式有所改变但不够大,在种植业领域内,使用农业新技术的比重小,畜牧业生产的饲料很少加工配置。产业结构的调整和商品经济的发展刚刚起步,农产品商品率

很低。同时，工业基础十分薄弱，资源开发差，就业门路少。八县工业总产值只占宁夏全区3.3%，并且普遍存在规模小，结构单一，技术和经营管理水平低，产品竞争能力差等问题。由于工业薄弱，收入少，各县财政都十分困难，经常出现发不出工资的现象。各县财政自给率一般在12~20%之间，因此，远未形成自我发展的机制和能力，经济发展离不开国家的扶持和支援。

5. 文化教育落后，劳动力素质差。

据1982年人口普查，固原等六县12岁以上人口中文盲半文盲占61.36%。西吉县1989年调查的百户成人241人中，高中文化程度2人，初中10人，小学29人，文盲多达200人，占成人总数83%，百户中学龄儿童入学率不到20%。这是一个可怕的信号，如不采取得力措施，加强农村文化教育，就难以脱贫致富。

四、建议

宁夏南部山区是回族比较集中的地区，是全国贫困地区之一，盐池、同心两县又是陕甘宁边区老革命根据地的一部分。党中央、国务院对这个地区的经济和社会发展十分重视，曾有过多次重要指示。改变这个地区的贫困状况，又是振兴和发展我国少数民族地区经济的重要组成部分，这不仅是个经济问题，而且具有重要的政治意义。国务院“三西”开发建设前七年取得很大成绩，为这个地区脱贫致富、经济发展创造了一定的条件，打下了一定的基础。但今后的任务更加艰巨，除宁夏各族人民继续努力外，国家还应继续给以扶持和支援。为此，我们建议：

1. 尽早兴建黄河大柳树一级开发的水利枢纽工程和三项大中型水利骨干工程。

宁夏南部山区经过七年来扶贫工作的实践，总结出“要想富，狠抓水、电、路”，水是山区脱贫致富的关键，是粮食生产的根本，也是改变生产、生态条件的根本。以固海扬水新灌区同心县河

西乡为例，1982年人均占有粮食236斤，人均收入50元，发展灌溉后，1989年人均占有粮食过千斤，收入390元，全县1983年粮食总产2953万公斤，由于固海扬水发展了10.5万亩水浇地，1989年粮食产量猛增至6645.5万公斤，提高了1.2倍，灌区面积虽仅占全县耕地面积的10%，而产量却占全县总产的55%。这充分说明水是宁夏南部山区脱贫致富的关键。这一地区属于清水河流域，干旱少雨，水资源奇缺，且水质较差，要发展灌溉农业，迅速脱贫致富并巩固脱贫成果，保证不再返贫，必须尽快兴建水利工程：

(1) 黄河大柳树高坝水利枢纽工程

地处甘、宁两省区交界的黄河黑山峡河段的开发方案，已提出30多年，我们认为，黑山峡河段的开发目标是：承上启下，以灌溉为主综合利用水利资源，同时开发水电促进农林牧和工业全面发展。大柳树方案装机容量大，库容多40亿立方米，多发展自流灌溉农田570万亩（其中陕西100万亩，内蒙170万亩）。这一方案，受到中央领导和有关部门的重视，对工程中的诸多问题也已取得了基本一致的意见。大柳树枢纽下游有陕西、宁夏、内蒙三省区宜于开发灌溉的土地资源5800多万亩，仅宁夏就有可垦的宜农耕地1000多万亩，其中700万亩适宜发展水浇地，前景十分广阔，预计在近期开发中就能实现年新增粮食20亿斤，在西北特别是少数民族地区建设这样的农业开发区，对于从根本上改变西海固贫困地区的面貌，并为西北提供粮食资源具有决定性作用。

(2) 六盘山引水工程

清水河发源于六盘山，河道两岸有川台地87万亩，占该地区川台耕地的54%，人口26万，是固原地区的主要粮油产区，但源头地带普遍缺水，水质较差，现在14座中小型水库淤积较严重，只能进行年内调节。目前已灌溉22万亩，水量利用已相当充分。固海扬黄仅能灌溉北部的12万亩农田，连同以上水库灌溉共计34万亩，还有53万亩耕地仍处于干旱无水状态，只能靠从高部位调引外来水发展灌溉。经多次勘测，与清水河仅有一山之隔的泾河

水量较丰裕，建议兴建六盘山引水工程，调引少量泾河源头水以济清水河水量之不足，这对发展这一地区经济，促进迅速脱贫致富具有十分重要意义。

六盘山引水工程计划引用水量1.29亿立方米，仅是宁夏区内源头部分的一小部分水，可灌地32.4万亩。同时采用苦水掺淡，引来一立方米淡水，可掺淡2~3立方米苦水，改善水质，另可增灌3万亩，两项共灌地40万亩，工程总投资2.9亿元，而且可由下游向上逐年逐段上延，建一段受益一段，逐年增大效益。由于该地区是重点贫困地区，当地财力匮乏，无力兴建，建议中央投资解决。另请中央有关部门协调宁、甘、陕三省关系。考虑农业灌溉季节用水比较集中的特点，拟在平凉市修建蓄水工程，调节水源，利于下游用水，投资应列入六盘山引水工程一并考虑。

(3) 海原兴仁堡扬水及同心红寺堡扬水工程

海原县兴仁堡地区及同心红寺堡地区均有大面积可开发灌溉的土地资源，均属大柳树水利枢纽规划灌区范围，在该项工程未建成前（预计2000年以后建成），可提前分别发展扬黄灌溉，大柳树工程建成后，降低扬程，灌区仍可继续发挥效益，但提前扬水灌溉，可给两县人民创造必要的农业生产基础条件，促其提早脱贫致富。其中，兴仁扬水可灌20万亩，投资1.2亿元，红寺堡扬水开发灌溉46万亩，投资2.3亿元。海、同两县均属贫困地区，工程建设仍需中央投资兴建。

2. 在政策上给以特殊照顾和重点扶持。

从根本上改变宁夏南部山区的贫困落后面貌，是一项长期而艰巨的任务。在今后的10年里，要抓好必要的开发建设项目，还需要一笔资金。宁夏回族自治区财力很有限，据了解，地方财政收入年增长6000万元，扣除物价上涨因素，几乎只能维持吃饭，无力用于建设。根据当地提供的情况，以1985年和1989年相比，中央给宁夏的资金由15亿减到13.1亿，而宁夏地方包括税收、能源基金、各类债券和银行利息等上缴中央的款项，则由1.9亿增到4.4

亿，建设资金越来越少，势必拉大与沿海地区和其他地区的差距。因此，除了自治区坚持不懈地在广大干部和群众中进行自力更生、艰苦奋斗的教育，动员山区人民群众改变生产条件，广开生产门路外，国家在政策上的特殊照顾和重点扶持则是必不可少的。为此，建议：

(1) 国家继续实行倾斜政策。国务院“三西”建设专项资金原定使用到1992年，为了改变这一地区的基本生产条件和产业开发，建议再延长十年。并请资金分配上根据三西地区实际予以调整，使用范围由扶贫转向开发建设，以扶持这一地区进一步实现持续稳定解决温饱和协调发展经济的目标。

(2) 为使贫困地区财政实力不减少，中央应恢复对少数民族地区财政补贴每年递增10%的政策规定；鉴于国家批准享受民族贸易优惠政策的十个县，1984年实行财政包干后，流动资金、利润留成、贷款利率、价格等方面的优惠政策已名存实亡的情况，建议国家列专项资金，落实少数民族自治地方的照顾政策。

(3) 扶贫开发是一项战略任务，还须经过一个相当过程。建议从中央到地方都能建立常设专门机构，抓好此项工作。而且应该逐步通过立法把各方面的力量调动起来搞好扶贫开发，不能只靠一个部门一项资金解决问题。

(4) 宁南山区科学技术落后是一大薄弱环节，鉴于该地区既是少数民族聚居区，又是贫困地区和革命老区，建议国家科委象对大别山区那样，在宁南山区八县开展科技扶贫工作。

当然，扶贫不是一项孤立的工作，宁夏一些地区宗教过热，人口盲目增长等对扶贫影响甚大，这些问题如果解决不好，不仅影响扶贫，还会影响全局的稳定。因此，我们建议宁夏党委、政府重点解决以下几个重要问题：

1. 加强党的基层组织的建设，保证党组织在农村的领导作用。

2. 会同国务院宗教局，妥善解决由于宗教过热而出现的许多

必须重视的重要问题，做到既要认真执行党的宗教信仰自由政策，又要保证共产党的领导和社会主义制度不受干扰。

3. 鉴于宁夏许多农村人均占有耕地很少，经济又不发达，在这里的各族群众也应无例外地实行计划生育。估计这里的计划生育工作难度更大，所以具体的工作方针和方式方法更应慎重些稳妥些，但不能畏缩不前，不能遇到矛盾绕边走，要重视可能遇到的阻力，同时也要挺起腰杆，不怕阻力，就是说持续地、坚定地、稳定地前进，使计生工作进一步开展起来。

关于浙江少数民族情况的调查报告

(1990年12月)

全国政协民族委员会

全国政协民族委员会赴浙江调查组一行六人（组长洛布桑，成员张澄生、韦大卫、潘李珍于1990年11月17日至29日，在浙江省丽水、云和、景宁、文成、苍南、温州等两地五县（市）进行了调查。调查结束后，同省政协调调查组的同志座谈交换了意见。现将我们了解的情况和意见报告如下：

一、简要情况

浙江省有少数民族21万多人，其中少数民族人口在万人以上的县有9个，千人的县有20多个；人口最多的少数民族是畲族，有17万多人，主要分布在丽水、温州的山区。全省还有18个畲族乡镇。此外，少数民族人口占30%的行政村450多个。丽水、温州两地区少数民族聚居的村庄，绝大多数是革命老区、山区，交通闭塞，经济不发达，生活水平很低，困难很大。

浙江省委、省政府为使少数民族在政治、经济、文化各方面得到迅速发展，做了大量的工作，取得了很大成绩；特别是十一届三中全会以来，民族工作有新的起色，1984年召开了全省少数民族生产生活会议，1985年制定了扶持少数民族发展经济、文化的政策措施，1984年到1990年安排了民族补助资金800万元。经过几年的扶持，少数民族地区的落后面貌有一定的改变，特别是种

植业和养殖业有了较大的发展，群众的经济收入有所增加；少数民族的人均收入由1984年的148元提高到1989年的270元，有的脱了贫，有的走上了富裕的道路。

为提高少数民族文化素质，各级政府在教育方面采取了多种措施：（1）加强基础教育，办了一批民族小学，少数民族学生免交学杂费，提高了适龄儿童的入学率；（2）有的县办了民族中学，为少数民族小学生升中学创造了条件；（3）办了少数民族师范学校，为各地培养了1500多名少数民族教师和行政干部；（4）先后在温州医学院、浙江师范大学、浙江农业大学和温州卫校办了民族班；（5）从1977年开始，以降低录取分数线的办法录取了500多名少数民族大中专学生。这些措施和政策上的照顾，为提高少数民族文化素质创造了有利的条件。

为培养少数民族干部也做了许多工作。1984年对35名少数民族学员进行了专科培训，近十年来还选送了70多名干部到民族院校进行培训。目前全省已有了一支素质较好的少数民族干部队伍，他们在少数民族地区发挥了重要作用。

民族政策的贯彻执行情况，总的说是好的，民族是团结的，在保障散杂居少数民族的合法权益方面做了许多工作。根据全省少数民族大分散小集中的特点，成立了景宁畲族自治县，恢复了18个少数民族乡（镇），凡是有少数民族居住的市、县、乡的人大和政协都安排了一定数量的少数民族，在尊重少数民族的风俗习惯、生活上予以照顾等都有一些明确的规定。

二、存在的问题

浙江省的少数民族居住分散，人口比例小，容易被忽视。经济不发达，群众生活水平低，贫困面大，教育落后，严重地制约着民族地区经济的发展和少数民族素质的提高，干部群众反映强烈。

(一) 少数民族乡镇经济落后，贫困面大，群众的生产生活条件还没有根本的改变。全省少数民族人均收入只有全省人均收入的三分之一，景宁畲族自治县人均收入275元，而畲族人均收入只有170元。丽水地区少数民族人均收入在300元以下的占总人数的62.7%，其中200元以下的占26%，人均口粮400斤以下的占总数的30%。据苍南县1989年的调查，少数民族中有21%的人在温饱线以下，1990年受灾后，增加到30%。丽水市龙江乡大弄壁村全村8户全是畲族，有4户住草屋；有两户住房人畜不分，床上仅有两条破棉絮，有时还要靠稻草御寒；村里还有5位单身汉因太穷，娶不起媳妇，邻村的姑娘不愿嫁到这个村。这些民族地区所以不能摆脱贫困，其中一个重要原因就是道路问题，有的干部说，40年来进村的道路就没有变过，据丽水地区的调查，全地区有少数民族行政村1283个，其中有259个村不通机耕路，有的行政村不仅不通机耕路，连人走的路都成问题（有的村听说调查组要来，临时派人去修路）。此外，还有162个村不通电，有376个村饮用水十分困难。

(二) 经济政策不落实。有些群众反映说，浙江省对少数民族的优惠政策尚停留在文件和领导讲话上，还没有真正落到实处。景宁畲族自治县对少数民族减免农业税没能落实，群众意见很大。该县财政靠补贴过日子，减免农业税势必使本来就困难的财政情况更加恶化。有些规定在执行中“一刀切”，严重影响农民的积极性，如上级规定丽水地区上缴粮食7000万斤，1989年该地区实交了37000万斤，可是粮价下降，化肥、地膜的配额仍按7000万斤计算，其他一律按议价，结果影响了农民种粮的积极性。据了解1990年比1989年粮食产量下降45%。云和县的刺木山村，地处山区，田地少且分散，道路十分不便，作为镇上的蔬菜基地吃回销粮，蔬菜上市按市价，而菜农吃的粮却按议价供应，这是不合理的。

中央企业建设中的遗留问题没有解决，增加了这些地区的困

难。从1979年开始，国家先后在云和县境内兴建了紧水滩、石塘两个电站，建站拆迁安置涉及13个乡镇，淹没耕地12000多亩，拆迁房屋51万平方米，报废水利设施416处。由于移民中的遗留问题没有得到妥善解决，造成移民多次集体上访，其中几十人的200多起，上百人的20多起，最多的一次达500多人。有一次几十人到县里，要找县长、书记，旁边有位干部劝说了几句，移民不问青红皂白，把这位干部拖到厕所要他吃粪。有时县机关都不能正常办公。

（三）民族教育条件差，很落后。主要问题，一是民办教师、代课教师多，师资水平低；二是经费奇缺，设备简陋，校舍困难，危房多；三是畲族同胞住地分散，学校距离远，上学困难。这些原因造成学生入学率、合格率都很低，学校的巩固学生工作十分困难。景宁畲族自治县的学田小学现有学生500多人，校舍还不足1000平方米，24位教师只有40平方米的宿舍。据了解，因各方面的原因特别是经费的原因无法办下去而撤掉了120所小学，群众反映十分强烈。文成中学办了民族班，化了三万多元只办了一届，原因就是经费无来源而流产。苍南民族中学创办四年多，设备非常简陋，即无师生宿舍也无实验室，专任教师有50%以上不合格，经费列不上县财政计划，困难重重，学生多数来自偏僻的山区，有的家庭温饱还没有解决，学校也解决不了生活补贴，这些学生读中学有很大困难。

浙江省少数民族师范学校是华东六省市唯一的一所少数民族中等专业学校，建校38年搬迁七次，到目前为止学校还没有一个整体发展规划，经费十分困难；1990年教育经费41.5万元，仅人头费就占去37.49万元，占总数的95.15%，学校领导为了解决经费千方百计办代训班、校办工厂，也打报告，四处求援，仍得不到解决；该校是面向全省招生的学校，却下放给财政收入贫困的丽水地区管理，当地群众说“这是城里的独生子女放到贫下中农家里养。”以上情况反映了某些领导对民族教育不重视，民族政策观

念谈漠。

(四) 民族干部队伍的结构不合理。全省现有少数民族干部3400多人。结构不合理，主要表现在：一是教师多，行政技术干部少；二是一般干部多，主管干部少；三是基层初级干部多，中高级干部少；四是在工、青、妇、政协等部门工作的多，在各级职能部门工作的少；五是副职的多，正职的少。全省只有一个副厅级少数民族干部，而且是最近才提起来，在地区政协工作委员会工作。

少数民族干部的配备同少数民族人口的比例也不相当。丽水地区少数民族占总人口的3.24%，而少数民族干部只占该地区干部总数的2.9%，云和县少数民族占总人口的8%，而县级少数民族干部只安排一位县人大副主任，18个民族乡的少数民族干部在数量上也还未达到相应的比例。有的群众反映，遂昌、丽水两县自解放以来历届都有少数民族干部担任副县长，但机构改革后，这两个县都没有配备。另外，民族工作干部少，同当地的民族工作任务不相适应。据统计全省民族工作的专职干部只有30多人，省机关5.5人，丽水地区3人，温州地区2人，有许多县市是兼职，而兼职往往是兼而不管。

(五) 民族工作机构不健全、设置不合理。调查组所到的地区和县对此都有强烈反映，省的民族工作部门是省委统战部的一个处，各县市的民族工作部门是县委统战部的一个科（有的设在县府），当地干部认为，“这种体制、关系不顺，位置摆不上，开会轮不到，上面精神难于了解和贯彻”。苍南县民族科的同志说：“我们的科长只相当于股长，与科员一样，同其他部门打交道，好比孙子和爷爷谈话，人家爱听就听，不听你也没有办法，工作十分难做”。总之，浙江省各级民族工作机构确实存在着编制少，人员少，级别不明确，以及经费不足的问题，不能适应正常工作的开展。

(六) 民族政策的宣传教育不够广泛深入，有少数干部民族

政策观念淡薄。一位民族工作干部说：“我们现在工作的重点不是放在向下宣传贯彻党的民族政策，而是要用相当的时间和精力来说服上级贯彻民族政策”。在汉族人口占绝大多数，少数民族人口很少的地方，民族政策容易被忽视。据丽水地区反映，有的县出版的民间文学书籍有丑化少数民族的内容；文成县畲族敖里乡成立后，乡政府的牌子被人摘掉；景宁畲族自治县决定对少数民族困难户减免农业税，因某些汉族干部有意见（认为对少数民族照顾是民族的不平等）而未能执行。在有的县市还出现过对少数民族的风俗习惯尊重不够的现象。

三、我们的建议

（一）加强马列主义民族观和民族政策的宣传和教育

这不仅是浙江省的民族工作也是全国的民族工作能否作好的关键所在，中央的民族政策能否得到很好贯彻执行，民族地区各项建设事业能否顺利发展，就要看各级各族干部是否用马列主义毛泽东思想和党的民族政策武装头脑。

（二）在经济上进一步实行倾斜政策

浙江虽然经济发达，但少数民族地区大多财政入不敷出，靠国家财政补贴，自身积累能力很差，如果没有上级财政的有力帮助，单靠民族地区自身能力求得迅速发展是不可能的，因此国家和省应当投入必要的资金，帮助民族地区发展经济。具体意见是：

（1）中央和省财政尽量多增加生产补助金，地方财政也尽量安排一些资金来扶持少数民族地区发展经济。要实实在在的扶持，不能因为有了民族生产补助金就削减其他正常的扶持资金。

（2）对贫困的民族乡镇的养殖业、种植业以及效益较好的生产项目，信贷上给予扶持，贷款数额尽可能带帽下达，由民族乡统筹规划使用，以免中途被截留、克扣。

(3) 国家和省在民族地区的厂矿、电站建设，要妥善解决征用土地补偿和移民安置问题；当前特别要处理好遗留问题。要认真研究给地方的产品和税收留成的比例，使中央、地方和群众都得到应当得到的利益。在民族地区的国家、省所属企业应注意招收一定比例的少数民族职工。

(4) 国家和省有关部门对民族地区的计划分配物资，如在化肥、农膜、农药、种子等农业基础生产资料供应方面，继续在价格和数额上给予照顾。

(5) 修筑道路，改善交通是浙江省少数民族地区脱贫的重要条件。建议省交通部门，在安排农村机耕路经费时，对民族乡镇给予重点照顾，特别在材料供应上要给予支持和帮助。

(6) 建议浙江省拿出一定数量经费，支持省科协联谊会的一些专家，对民族地区进行考察，在深入调查综合研究的基础上拿出一个村、一个乡或一个县的经济发展方案，并帮助当地政府开展科技培训，使当地一批有一定文化的青年人首先掌握适合当地经济发展需要的实用技术，以加快少数民族地区脱贫的步伐。

(三) 大力发展民族教育

少数民族乡镇文化教育落后，经济管理和科技人才奇缺，劳动者的素质差，这些都制约着民族乡镇经济的发展，因此，应当把发展教育，培训人才放在突出的战略地位，具体意见是：

(1) 继续办好各种类型的民族班、专科班，当前的问题主要是要在经费上给予保证。要分配给少数民族地区一定数量的大专院校招生名额，由当地的县、乡镇择优选送，实行定向招生、定向培训、定向分配，培养当地急需的经济管理和科技人才。

(2) 加强基础教育的同时，大力发展职业教育。逐步调整中等教育结构，扩大职业教育面。职业中学直接招收小学毕业生，进行系统的职业教育和技术培训。

(3) 切实解决好少数民族小学师资问题，改善教学条件。建议举办多种形式的培训班，并选送深造，以提高师资水平；对坚

持在民族地区工作的教师给予优惠待遇，切实解决他们在工作和生活方面的问题，以巩固教师队伍，拨出适当经费改善小学办学条件，补助生活困难学生，特别要解决好山村小学撤并后失学学生就学问题。

(4) 建议将浙江省民族师范学校收归省或省地两级管理，其所需教育经费列入省教育经费统筹安排。

(四) 健全民族工作机构

据了解，浙江省现正着手解决这一问题，我们建议，在解决省的民族工作机构的同时，对地、县两级的民族工作机构，目前主要是民族工作机构的编制、经费、级别以及民族工作干部的配备等，一并加以解决，以适应民族工作发展的需要。

关于进一步贯彻《民族区域自治法》的几点意见

(1991年12月)

全国政协民族委员会

全国政协民族委员会近年来就《中华人民共和国民族区域自治法》的贯彻执行情况，先后到内蒙、广西、新疆、云南、宁夏、浙江等省区进行了调查；今年九月又同内蒙、新疆、西藏、广西、宁夏、云南、贵州、四川、青海、甘肃等省区政协举行了座谈会。

大家认为，民族区域自治法自1984年公布施行以来，有关方面共同努力，对自治法的贯彻执行做了大量工作，取得了成效。实践证明，自治法对巩固和完善民族区域自治制度，保障少数民族当家做主的权利，加强民族团结和维护国家统一，促进各民族的共同繁荣和我国的现代化事业，发挥了重要作用。少数民族干部群众对自治法是衷心拥护的。同时，在自治法的贯彻实施中也存在一些急需解决的问题：

一、有关自治权的一些重要规定难以落实。民族自治地方普遍反映，自治法中一些规定，特别是有些关于经济权益的规定在实际工作中难以落到实处。主要表现为：有些部门在制定计划和政策时，考虑民族地区的特殊性、作出区别于一般地区的规定做得不够，尊重民族自治地方的自主权不够。民族自治地方和一般地方行政区域既有共性，又有特性。民族自治地方的自然环境、经济社会条件等方面与其他地区存在差异，即使都是民族自治地

方，其情况也各不相同。无论从那个方面讲，对民族自治地方的政策方针，都必须考虑其特殊情况的需要。民族地区干部反映，自治法中的一些规定，如“上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合民族自治地方实际情况的，自治机关可以报经该上级国家机关批准，变通执行或者停止执行”，“民族自治地方的自治机关根据本地方的情况，在不违背宪法和法律的原则下，有权采取特殊政策和灵活措施，加速民族自治地方经济、文化建设事业的发展”，以及在财政、税收等方面的许多具体规定，既体现了国家的整体利益，又照顾到了民族自治地方的利益，但这些规定由于没有相应的具体的法规和配套，管不住政府的红头文件，实际工作中很难兑现，“一刀切”的现象相当普遍。自治法规定，改变民族自治地方企业的隶属关系要征得自治地方的同意，但民族地区反映，有关部门有时随意改变民族地区企业的隶属关系，盈利的上收，亏损的下放，损害了民族地区的合法利益。云南反映说，有关部门上调云南自治地方的烟厂、电厂和铜、锡矿厂等，不曾征得自治地方同意；在四川有十多万职工的森工企业，有木头砍伐时是国家的，自治地方得不到什么利益，森林砍得差不多了就下放给地方。小平同志讲过，如果没有经济利益，那个自治是空的。因此，民族自治地方经济权益的落实，是贯彻执行好自治法必须认真解决的问题。

二、一些在民族地区的上级国家机关的企业，按自治法规定，照顾民族地区的利益，带动当地经济的发展做得不够。民族地区有丰富的矿藏、水利、石油、森林等资源。建国以来，国家在民族地区兴办了许多大中型企业，开发资源，带动了民族自治地方经济的发展；民族地区为国家经济建设作了巨大的贡献。自治法规定，“国家在民族自治地方开发资源，进行建设的时候，应当照顾民族自治地方的利益，作出有利于民族自治地方经济建设的安排，照顾当地少数民族的生产和生活”。但相当一部分上级国家机关的企业，这方面做得不够，民族地区对此反映强烈。这些

企业在民族地区开采的矿产品以及生产、加工的木材、钢材等大都全部上调，地方得不到留成，有的则留成太低。利改税后，地方只得到30%的产品税。有的企业还不能按税法向地方纳税，×××××有十个国营农场，年创产值占全州工农业总产值的50%，由于体制方面的原因，农场不向地方纳税，农场利润全部上交，返还部分还不够地方对农场十几万职工粮食补贴的支出。农场职工同当地农民收入相差悬殊，加之农场占用土地，污染水源等，场群关系一直很紧张，农场同地方矛盾突出，难以协调发展。一些地区建立了电站，但当地用电却很困难，有的地方建了大电站，但附近的群众还点煤油灯或“松明子”，被喻为“灯下黑”。有的地区反映，国家将民族地区的电厂收去后，每度电按四分钱给地方补偿，但地方用电一度却要化二毛钱。对这类现象，民族地区干部群众意见很大。

国家在民族地区兴建电站，有些库区移民安置问题长期没有妥善解决。×××××族自治县的××电站库区，以前人均尚有1.09亩土地，现在只剩0.14亩，两三年后，该库区将有两万个劳动力处于无业状态，生产、生活没有着落。补偿标准很低，而且许多地区补偿价格是以勘测规划时的物资价格计，不是按封水后补偿兑现时的物价计的。对此，地方政府也无力解决。在民族地区的一些企业往往投入产出自成体系。这些企业在资金、技术、生产条件等方面同民族地区的企业形成强烈反差。一些企业建设用地不按《土地法》先征后用，而是先用后征，征用费以及安置费、补偿费也常常不足，甚至不能兑现，引起这些地区群众的不满。因此有些少数民族干部群众说，国家在我们这里开发资源，我们得不到多少好处，得到的是困难。这些问题影响民族地区和群众利益，留下许多隐患。一些地区移民多年来时常闹事，有的地方闹得当地政府无法正常工作，影响社会安定。

三、少数民族干部的培养和使用，不能适应形势需要。党和政府历来十分重视少数民族干部的培养使用工作，四十年来，培

养了一大批少数民族干部，特别是十一届三中全会以来，少数民族干部的培养使用工作得到进一步加强，从1977年至1988年，少数民族干部由78.9万人增加到184万，到1990年少数民族干部总数已达206万人，比1954年增长约十二倍。经过四十年的努力，已经初步建立起一支少数民族干部队伍。

在少数民族干部的培养使用上还存在一些不容忽视的问题，自治法中关于培养少数民族干部的有关规定落实不够。少数民族干部目前的状况：一是总量偏少，比例偏低。据1988年统计，全国有少数民族干部184万人，占当年全国干部的6.06%（少数民族人口占全国总人口的8%）。目前除内蒙古以外，另外四个自治区和云南、贵州、青海等省少数民族干部的比例均低于人口所占比例。××少数民族人口占全区人口的33%，少数民族干部只占全区干部的16.02%。不少地区反映少数民族干部比例呈下降趋势，有的地区少数民族干部比例比“文革”前还低。二是结构不合理，行政干部多、科技干部少。1988年统计，全国各省区科技人员的绝对数量排列，少数民族省区均排在后面。三是分布不合理，少数民族干部在人大、政协和工青妇等部门工作的多，在政府及其职能部门工作的少。从有关部门了解到的情况反映出，目前在中央机关和省部级领导班子中，少数民族领导干部有减少的趋势，而且现职领导干部的年龄也普遍偏大，存在青黄不接的问题，应引起高度重视。

自治法规定，民族自治地方的自治机关自主地培养各少数民族专业人才，民族地区的企事业单位要优先招收少数民族人员，但由于农村户口、文化教育水平低等原因，自治法的有关规定难以落到实处。

四、民族教育事业发展很快，但仍显落后，问题突出。建国四十年来，民族教育事业有了巨大的发展，自治法的颁布实施，对民族教育的发展起了促进作用。但大部分民族地区同其他地区相比，仍然很落后，成为民族地区经济发展缓慢的一个重要的原

因。

有关部门统计材料表明，占少数民族三分之二人口的地区，教育发展明显低于内地一般水平，另外三分之一人口的地区教育尤为落后，突出表现是：教育经费短缺，教学条件很差；师资少且质量较低；小学入学率、巩固率、毕业率都很低，老文盲没扫除，又在产生新的文盲，在一些特别贫困的地区，儿童入学率还不足20%。云南省的拉祜族12岁以上人口文盲半文盲率高达近80%。

民族地区教育落后，主要原因是：投入不足，民族自治地方很难依照自治法的规定行使教育方面的自治权。教学质量差，使学校失去应有的吸引力。比如，一些地区在民族地区农村教师的配备上，采取同别的地区一样的按人口多少配备的做法，显然没有考虑到民族地区交通不便、住地分散、寄宿制学校多，进行双语教学等许多特殊性。

这些问题如果长期得不到解决，势必对我国民族团结、国家稳定带来不利影响。应高度重视，认真解决。为此我们建议：

一、在全社会进行马克思主义民族观和党的民族政策的教育，提高全社会对各民族平等、团结、共同繁荣的认识，提高执行自治法的自觉性。

前几年，由于一度放松了对党员干部和群众进行马克思主义民族观和党的民族政策的教育，致使一些领导干部对马列主义民族理论以及我国民族关系的现状所知甚少，民族政策观念不强。社会上也时常发生一些不尊重少数民族习俗、文化和宗教信仰的事件，出现了一些违反党的民族政策、歪曲少数民族历史、伤害民族感情的文艺作品等，引起少数民族的不满，不同程度地损害了民族团结。近些年来，随着东欧苏联的演变，国际敌对势力加紧利用我们的民族问题、宗教问题，进行“和平演变”和分裂我国的活动，国内分裂分子也因应这股势力蠢蠢欲动。因此我们的民族工作面临着新的形势和更艰巨的任务。我们必须在全社会加

强民族平等、民族团结的教育，切实防止和克服大民族主义和地方民族主义，使“两个离不开”以及民族平等、团结、互助的思想真正地深入人心。建议各级党校开设马列主义民族理论和党的民族政策课程。各级干部特别是党的高级干部则应系统掌握马列主义民族理论。今后小学、中学、大学都应开设程度不同的民族知识和民族政策的课程。

要通过学习、宣传自治法，提高执行自治法的自觉性。自治法是我国的一项重要基本法，是调整我国民族关系的基本法律，是我国民族政策和40多年来民族工作实践的经验总结。贯彻好自治法，既是完善民族区域自治制度的需要，也是加强社会主义民主和法制的需要。必须从这样的高度认识执行好自治法的重要性和必要性。

二、对民族地区采取特殊的政策措施，加快民族地区经济发展的步伐，使之与全国的发展相适应。

民族地区四十年来经济建设所取得的辉煌成就有目共睹，特别是实行改革后的十年来，民族地区各项事业发展很快，但同发达地区比差距则越拉越大。1989年全国人均国民生产总值是1419.19元，而×××是1211.5元，××只有841.8元；1980年××省的民族地区人均工农业总产值比全国平均水平低474.6元，到1989年则拉大到2022元；××的人均国民生产总值只有其邻省××的38%。造成这种状况的原因很多，除去民族地区自然条件差，工农业基础薄弱等客观条件上的原因外，还有一个重要原因，就是这些年沿海等发达地区在国家给予的优惠政策扶持下得到迅速发展，拉大了同一般地区特别是民族地区的差距。

民族地区经济文化的发展不仅是民族地区本身的需要，也是全国经济协调稳定发展的需要，应在发展战略上把民族地区放在应有的重要位置。在全国一盘棋的思想指导下，发挥中央和地方两个积极性，依据自治法的有关规定，在政策上向民族地区适当倾斜，实行有别于一般地区的优惠政策和措施。当前应注意解决

以下几方面的问题：

1. 在民族地区的上级国家机关企业应在保障国家整体利益的同时，充分考虑到民族地区的利益，采取具体措施，带动地方经济的发展。包括在税利和产品留成上作利于地方的调整，与民族地区联合开发，向自治地方输送技术、信息，招收一定数量的当地少数民族人员。

2. 逐步理顺价格。对从民族地区上调的能源、原材料等的国家统配价格适时地加以调整，使之趋于合理，以便国家、地方、企业利益兼顾。目前这些产品价格是国家统一定价，而民族地区调进的工业用品和民用日用消费品却许多是市场调节价格，这种价格上的“剪刀差”对民族地区的发展很不利。因此合理调整价格问题是企业和地方经济发展很重要的问题。

3. 对民族自治地方适当放宽投资条件，在贷款上予以照顾。随着金融改革，国家对民族地区的投入由过去的专项拨款改为银行贷款，这种改革是完全必要的，但对靠吃国家补贴，基础差的民族地区来说，却有很大影响，难以承受银行的利息。还有，国家在民族地区安排的“三个一点”的投资项目也常常因为民族地区“这一点”拿不出来，国家的“那一点”也就争取不到。所以民族地区有的干部说，银行“嫌贫爱富”。当然，在全国经济发展的起步阶段，银行贷款向开发地区倾斜是必要的，但还应兼顾其他地区。希望今后对民族地区的贷款，适当放宽条件和降低利率，使民族地区得到适当贷款，进行适当规模的建设，促进经济的发展。

4. 帮助民族地区改善交通、通讯条件。民族地区大多交通不便，信息不灵，五个自治区铁路、公路拥有量分别只占全国平均数的40.4%和41%。现在有些乡镇连机耕路都没有。交通问题是阻碍民族地区经济发展的突出问题，因此，国家应在铁路、公路建设上对民族地区予以重点倾斜，增加投入，减免征用土地税。征收的交通能源基金留给民族自治地方用于发展交通事业。

继续在民族地区实行“以工代赈”的办法，促进地方公路等事业的发展。同时改变民族地区通讯落后的状况。

5. 切实解决国家在民族地区进行建设开发所遗留的土地征用和水电库区移民的安置问题。土地、房屋的补偿价格应以补偿兑现时的物价计算，对丧失土地的农民应妥善解决他们生活出路问题。

6. 切实搞好发达地区和民族地区的对口支援，使东西部各展所长，优势互补，以促进各个地区的共同发展，各民族的共同繁荣。建议国务院责成有关部门具体负责此项工作，以求尽早抓出成效。

三、加强对少数民族干部的培养和使用工作。

干部问题是贯彻执行自治法的重要问题。少数民族干部是我们党和政府联系少数民族群众的桥梁，在民族地区的建设事业中有着汉族干部不可替代的作用。质量和数量是当前少数民族干部培养工作中的两个重要方面，不能片面强调一个方面而忽略另一个方面，要采取切实可行的办法，使民族干部的比例接近或达到与其人口相当的水平，有的自治地方的民族干部比例还应略高一些。

加强和健全培训制度，对现职干部加紧培训，采取派出去请进来等多种办法，提高民族干部素质。国家应象五、六十年代那样，对民族干部进行普遍的政治和专业培训，这要形成制度。在民族地区一定要坚持和完善定向培训制度，以便从根本上解决民族地区，特别是其基层地方缺少科技干部问题。

重视在党政机关中安排少数民族领导干部。应充分信任和大胆使用少数民族干部，把那些群众欢迎的优秀少数民族干部安排到各级党组织和政府各部门中担任相应的领导职务。逐步改变民族干部结构、分布不合理状况。中央和国务院各有关职能部门以及全国多民族省分都应有一定数量的少数民族干部，以利于充分体现各民族平等地共同管理国家事务的权利。

建议中央组织部和国家人事部成立专门机构，负责少数民族干部的培养使用工作。

四、加强民族教育工作。

我国教育战线长、任务重，少数民族教育工作中还有许多特殊的、难度较大的问题。我们建议：增加民族地区教育的投入，加强民族教育，提高民族素质。增加有关高等院校经济管理和科学技术专业的少数民族学生。有关部门进行专门的研究，在办学体制、招生和分配政策、师资培养、经费筹措、对口支援等方面，制定符合民族地区特殊情况的具体政策。切实加强对民族教育工作的领导，加快教育发展步伐，从而加速少数民族地区各项事业的发展。

五、建议全国人大、国务院尽快制定贯彻民族区域自治法实施细则。

民族区域自治法内容广泛，涉及政治、经济、文化等各个领域，许多规定大都比较原则，执行起来弹性很大，增加了落实的难度，所以必须有配套的具体的法律法规。建议全国人大、国务院尽快制定自治法实施细则，这是确保自治法得到贯彻落实的一个重要条件。同时，国务院有关部门应根据自己的职责范围，就贯彻自治法制定一些部门规章。还要尽快使一、二个自治区的自治条例出台。通过立法手段，使区域自治的法制建设更加完备。

关于《归侨侨眷权益保护法》施行 情况的调查报告

(1991年7月6日)

全国政协华侨委员会调查组

为了解《归侨侨眷权益保护法》(以下简称《保护法》)自今年1月1日起施行的情况,配合有关部门制定好《保护法》实施细则,全国政协华侨委员会由副主任肖岗、彭光涵、委员徐发淦组成调研小组,于1991年6月4日至26日赴山东、上海、福建、广东三省一市进行了专题调查。调研小组先后在济南、上海、川沙、福州、福清、莆田、泉州、厦门、漳州、汕头、广州等地召开了有当地政协、侨联、侨办、致公党等方面人士参加的座谈会,并走访了部分侨户。在福建、广东的王汉杰、谢福美、谢文思、邝公道、郭毅为等全国政协委员就地参加了部分活动。现将调查情况和我们的建议分别报告如下:

一、许多人担心《保护法》不能真正施行。

《保护法》公布之后,各地普遍作了宣传,三省一市人大正在起草本地区实施办法。广大归侨、侨眷对《保护法》的出台普遍感到高兴。建国40多年来,侨务工作的基本法终于产生了,归侨、侨眷的权益从此有了法律保障,充分体现了党和国家的关怀。但是也有忧虑,主要是《保护法》颁布半年多了,国务院尚未制定与之相配套的实施细则,地方的实施办法也无法出台,有法难依,侵犯归侨、侨眷合法权益的新情况又不断发生。许多人担心《保护法》不能得到真正施行。

二、城市侨房问题是归侨、侨眷意见最集中、反映最强烈的问题。

侨房是华侨在祖国的根基。《保护法》明确提出：“国家依法保护归侨、侨眷在国内私有房屋的所有权。”但当前在这个问题上，我们面临着“旧债未了，又欠新帐”的局面，有些侵犯侨房业主权益的作法已经引起归侨、侨眷和海外侨胞的严重不满。

当前，城市侨房迫切需要解决的问题主要有以下两方面：

(一) 落实侨房政策中的问题。

1. 有相当数量被侵占的侨房未纳入落实政策范围。主要是：私改时没收的经租房，作为无主代管的侨房（现业主备齐证件、要求发还）；土改时被农会错没收、错拍卖的城镇侨房。这三类房屋中住宅部分××市即有140万平方米，××市有近60万平方米。此外还有大跃进时被街道或居委会占用后视为出租改造的，出租时原为住宅，后被租户私自改变用途的。《保护法》对这部分侨房是否受法律保护，未予明确。地方侨务部门认为，国家对民族资产阶级都实行赎买政策，这部分侨房如不发还，等于无偿没收，无法解释。

2. 有近半数侨房只落实所有权政策，使用权未落实。以××省为例，有42.2%未发还使用权，还有16.5%连产权都未落实。

3. 各级政府拨给落实侨房政策的专款，实际效益较差。主要原因是落实政策的房屋在承建过程中，由于层层转包、层层剥皮，加之承建单位要赚取高额利润，造成专款不能合理使用。

(二) 侵犯侨房业主权益的新情况。

1. 租税倒挂、租不养房。侨房业主需要交纳的土地使用税和所得税大大高于国家规定的租金收入。如××市中华路某侨房占地931平方米，建筑面积520平方米，业主年租金收入196.80元，需交纳土地税997.50元，所得税59.78元，每年要贴给承租户360.48元。现国家规定的房屋租金，即使不算税金支出，也远远不够房屋修缮费用，使得许多侨房业主不愿出租闲房，宁肯闲置。业主

无力维修的危房日增，隐患严重。

2. 有法不依，权益无保障。中央有关政策规定：占住侨房的职工由所在单位负责安置，分房时应当作为无房户，首先分房，退还所占侨房。但有的单位分房时故意把占住侨房的职工列在后头，把腾退侨房的责任推给政府，有的已分到公房的干部、职工仍不退还占用的侨房，或是转让给子女、亲友居住，或是用于堆放杂物，充作库房；更有甚者转租赢利。有的单位租用侨房合同期满，业主要收回而拒不腾退。

3. 强占侨房庭院空地搭盖建筑物。

4. 以“改造旧城市”、“国家建设需要”为名，不合理地征用、拆迁侨房。对确属国家建设需要的合理征用，侨房业主表示理解和支持。但一些房屋开发公司却以“国家需要”为借口，强征侨房盖宿舍、办公楼，甚至盖商品房出卖，以牟取暴利。有些地方在征用侨房时，安置、补偿办法很不合理，严重损害侨房业主利益。归侨、侨眷认为，这种搞法无异于第二次私房改造，“名为补偿，实为掠夺”，是“以富侨欺穷侨，以新侨压老侨”。有的房主拒领补偿款，拒绝在拆迁协议上签字；有的为保住祖业，奔走呼号；有的气愤出境，不再返乡。当地侨务部门认为：“这样做是求小利而坏大计”，最终是丢了“侨心”，“如不妥善处理在侨房问题上新的侵权行为，侨乡的吸引力、凝聚力就不用去谈”。城镇侨房被占，广东数量最大，福建次之。据了解，广东省委、省人大从战略决策考虑，决定采取省政府、地方、单位各出三分之一的办法筹集资金，在“八五”计划期间全面解决城镇侨房遗留问题，并制定政策和措施下发各市。我们认为广东省委这个决策是正确的。

此外，各地侨务部门和归侨、侨眷对申请出境手续繁琐和某些不合理的规定，对侨汇、外汇一些不合理的管理办法（如侨汇外汇不能马上解付），对归侨、华侨子女升学、就业的照顾不落实，华侨农场管理体制不完善、归侨场员生活困难，国家免税优

惠未完全落实等问题，提出了许多意见和建议。

三、几点建议。

《保护法》施行中遇到的种种困难和问题，情况相当复杂，需要有关各方互相配合，通力加以解决。为此，我们建议：

1. 建议于《保护法》公布一周年时，在侨乡开展《保护法》的宣传活功，造成一定的宣传声势，通过宣讲实例，帮助广大干部认识《保护法》的重要意义，提高依法保护归侨侨眷合法权益的自觉性。例如××省为落实侨房政策，花了5亿元，而同期接受侨胞捐赠达49亿元，吸收外资办企业124亿元(其中80%以上是港资、侨资、华资)；××省落实侨房政策拿出1亿多元，同年接受海外赠款13亿多元。从政治上着眼，团结海外几千万炎黄子孙，具有更深远的战略意义。

2. 请国务院有关部门抓紧《保护法》实施细则的制定工作，争取年底前出台，并于实施细则出台之前，广泛征求各方面的意见。

3. 《土地法》、《拆迁法》与《保护法》的某些条款，似有不相衔接之处，建议制定细则时加以解决。

4. 建议司法部门对于违反《保护法》、侵犯归侨、侨眷权益，造成严重后果，影响恶劣的典型案件，应依法严肃处理，以伸张正义，打击邪恶，争取侨心。

文史资料工作面临的新形势和新任务

——为召开全国文史资料委员会主任会议
所作的调查研究

(1989年8月)

全国政协文史资料委员会

1989年是政协文史资料工作创立三十周年，三十年来国内外形势发生了很大变化，我国社会主义现代化建设正处在一个新的历史时期，文史资料工作自身的发展也出现了许多新情况和新问题，需要在总结工作的基础上提出新的工作方针和规划，为此，本届政协文史资料委员会成立之初，就围绕召开全国文史资料委员会主任会议，开展了多方面的调查研究工作，并通过大区一年一度的协作会议同各地文史资料工作部门的同志共同探讨了新时期文史资料工作的任务问题。在此期间，北京发生了建国以来罕见的政治动乱和反革命暴乱，使我们更深层地思考文史资料工作的历史使命。

一、征集出版文史资料的侧重点必须有一个转变

政协文史资料征集出版的范围是很广泛的，其中包括：政治、军事、科技、文教、民族、宗教、华侨、社会诸方面。在三十年的实际执行中，政治、军事方面的资料占征集出版总量的60—70%。如全国政协历年编印的资料，军事方面已逐步形成了第二

次国内革命战争时期、抗日战争时期、解放战争时期的系列丛书。政治方面，有《辛亥革命回忆录》(八辑)；有张治中、黄炎培、史良、沙千里、包尔汉、董其武等人的回忆录；有忆述孙中山、冯玉祥、黄宗仁、邵力子、陈嘉庚、张学良、杨虎城、傅作义等生平的资料，有记述西安事变的资料；有关于国民党派系和地方势力的资料，以及揭露国民党特务统治的资料等。各省、自治区、直辖市的情况也大体如此。这种情况是符合我国近百年来社会大变动，政治风云变幻，内战外战连绵不断这一客观实际的。记述近代中国的重要历史事件和历史人物不能不首先涉及政治斗争、军事斗争这些方面的题材。人们也正是从这些史料中了解旧中国的国情，了解革命胜利来之不易，了解中国走上社会主义是历史的必然选择，作为历史知识教材，这些资料在今后相当长的时期内仍然有其重要的启迪作用。

但是，应当看到，在目前经济建设已成为全国各族人民的中心任务，社会主义商品经济正在大幅度发展，科学、教育已提到战略重点的地位，改革开放正在深化和扩大的情况下，人们的注意力更多地转向了探求与发展社会主义商品经济有关的知识和经验。在向外国学习先进经验的同时，也希望从近代中国经济事业，特别是民族资产阶级办实业、办外贸、办金融，从解放前专家、学者从事科学研究、兴办教育文化事业的经验中，从建国四十年来经济、文化建设的经验教训中，找到可供学习和借鉴的东西。因此政协文史资料工作必须审时度势，自觉地、逐步地把征集出版的侧重点转到经济、科技、教育、文化上面来。当然，由于各地方工作发展不平衡，这种转变不能搞“一刀齐”。

根据以往经验和社会的需要，征集上述资料的着眼点应放在：

(一)翔实反映近代中国经济、科技、教育、文化的基本情况，帮助人们了解我国社会主义是在什么样的基础上产生的，认识我国建成社会主义现代化国家必然要经历一个较长时期的初级阶段和自力更生、艰苦创业的过程。

(二) 着重选择与发展商品经济，推进科技、教育、文化事业有关的资料，帮助人们更好地吸取这些方面的历史经验，搞好当前的改革开放，促进各项事业的顺利发展。

(三) 如实记录历史上经济界、科技界、教育界、文化界知名人士的贡献和作用，以利于造成全社会尊重知识、尊重人才的风气，广泛团结这些方面的人士，为我国社会主义现代化建设事业共同奋斗。

侧重点的变化，必然会引起撰稿人队伍结构的变化。过去撰写史料的主要对象是建国前的政界、军界人士，现在则应以工商界、科技界、教育界、文化界人士为基本撰稿力量。

二、打破封闭状态，积极稳步地开展港、澳、台及海外文史资料的征集和交流

过去向海外征集文史资料是禁区，这种状况与改革开放的形势是不相适应的。随着对外开放政策的实施，爱国统一战线的扩大，祖国统一前景的展现，这种封闭状态逐渐被打破了。自1984年全国政协文史资料委员会成立了“港、澳、台及海外征集组”以来，在全国政协和各地政协特别是沿海地区政协的共同努力下，通过政协委员的海外联系以及“三胞”在大陆的亲友、同乡会、校友会等渠道，已征集到了一批有价值的史料，出版了一批有影响的书刊。如全国政协征集的两航起义资料和一些珍贵照片、档案资料；天津征集的原国民党高级将领，国民党广东省政府主席、总统府参军长李汉魂参加北伐战争的日记；原中国银行总行副总经理卞白眉五十年（1914—1968）日记（21册）；内蒙征集的关于德王的资料；北京征集的关于徐谦、邵飘萍、林白水等人的资料；广东征集的香港社情资料等。出版物较有影响的有：全国政协出版的《回忆陈嘉庚》、《陈嘉庚画册》、《中国通货膨胀史》（张公权著）、《何廉回忆录》；广西出版的《李宗仁回忆录》；

北京与广东合编的《回忆司徒美堂老人》；浙江出版的《天崖赤子情——港台和海外学人忆浙大》等。中国文史出版社与香港中华书局合作出版的《近代风云录》丛书，深受海外人士欢迎，比较畅销。大陆出版的文史资料书刊通过各种渠道流入台湾，多种被翻印或转载，受到史学界人士重视，称之为“不可多得的材料”。海外征集一般都取得了两个明显的效果：一是征集到了一些大陆难于征集到的史料，如上面提到的李汉魂日记、卞白眉日记；二是“以文会友”结交了一些海外朋友，扩大了爱国统一战线的团结面和联系面，如浙江省政协通过出版浙大回忆录，联络了一大批港、台校友，增进了感情。

但是应当看到这项工作现在还处于刚起步的阶段，还远远落后于改革开放的形势。由于这是一项新的工作，我们还缺乏经验，情况也不够了解，对方也有一个向我们逐渐接近，逐步了解，逐步解除顾虑的过程。我们既要采取积极的态度，又要稳步前进，研究和采取适合海外人士特点的工作方式方法，在联谊中自然而然去做。

在海外征集文史资料不是一件纯粹的学术工作，要明确把这项工作与统一祖国、振兴中华的总目标联系起来，这里包括了两个方面的要求：一是弘扬港、澳、台同胞、海外侨胞爱国爱乡，支援祖国革命和建设的精神，加强炎黄子孙的团结和中华民族的向心力；二是通过征集文史资料吸取港、澳、台同胞和海外华侨、华人在创办实业、开展学术研究、发明创造和兴办教育、文化事业等方面的经验，为我国四化建设借鉴，并通过联谊活动发挥这些人士参加祖国建设的积极性。

向海外征集史料是一项政治性很强的工作，要认真按照中央的有关政策办事，特别要注意：

（一）要有高度的政治责任感，一切工作的进行都要有利于港、澳地区的稳定与繁荣，有利于海峡两岸的和平统一。

（二）发表各种政治代表人物和华侨领袖的资料，要注意处

理好各方面的关系，以利于团结。

(三) 要尊重华侨居留国的主权，不议论该国内政，不评价该国领导人。

(四) 高举爱国主义旗帜，只要拥护祖国统一，不攻击中国共产党和我国政府的基本政策，不对爱国人士进行诽谤，应尊重其根据亲身经历和亲见亲闻，对某些历史事实和人物持有自己的观点。

(五) 对征集的对象和征集的内容尽可能事先有所了解，以期提高稿件的价值和使用率，避免或减少处理稿件时的被动。

(六) 转载或出版境外的书刊，要按照国家新闻出版署的有关规定办理。

三、要认真重视少数民族史料的征集

我国是多民族的国家，民族不分大小都是民族大家庭中的一个平等的成员，都有自己的长处，都有自己的光荣历史。文史资料应当平等地、公正地反映各民族的历史地位和作用。

多年来一些自治区和多民族地区的政协文史资料部门，已在征集，编印民族史料工作中取得了一定的成绩，如内蒙古征集880万字，编印288万字；广西征集26万字，编印15万字；西藏征集188万字，编印110万字；云南征集212万字，编印67万字；甘肃编印68万字；宁夏征集40万字；新疆征集529万字；全国政协征集136万字，编印45万字……。已出版的有较大影响的专著有：《新疆五十年》(包尔汉著)、《天山雄鹰——阿布杜克里木·阿巴索夫生平》(赛福鼎·艾则孜著)以及《喜饶嘉措大师生平事略》、《德王自述》、《内蒙古近代王公录》、《青海三马》、《宁夏三马》、《北京牛街》、《西藏和平解放专辑》、《新疆和平起义专辑》、《西康史拾遗》等。这些资料记述了少数民族地区近现代历史上的重大事件，记述了反对帝国主义侵略，反对民族分裂，坚持民族团结，

维护祖国统一的斗争，以及对少数民族政治、社会进步和经济、文化建设作出贡献的人物，宗教界领袖，统治阶级上层人物等，具体生动地再现了我国各少数民族地区近代历史的进程。但由于这项工作的复杂性和艰巨性，许多少数民族没有本民族的文字，缺乏历史文献可据，我们的经验与人均感不足，因此有些领域至今仍然是空白点，应当在现有成绩的基础上，进一步加强调查研究，制定计划，采取切实可行的措施，一步一个脚印地开拓前进。

少数民族史料的征集，应采取广征博采与重点征集相结合的方针。其中应把握如下三个重点：

（一）重视征集民主革命时期，在反帝反封建斗争中，各民族同生死共命运并肩作战，以及各族人民为了维护共同利益团结互助的史料，这对于进一步发展平等、团结、互助的社会主义新型民族关系具有重要意义。

（二）重视征集建国前各兄弟民族的经济、文化史料，这对于了解民族、了解国情进行新旧对比，有重要作用。

（三）重视征集建国以来，在中国共产党的领导下，经过各族人民的巨大努力，在民主改革、改造山河、发展农牧工商，兴办教育、开辟交通、防治地方病，从而不断改变贫穷落后面貌的史料。通过这些具体史实，使各兄弟民族认识只有在中国共产党的领导下，维护国家的团结、统一，走社会主义道路，才有本民族的光辉前途。对于从事上述事业贡献青春以至生命的各族优秀儿女，我们应饱含热情、无限崇敬地记录下他们的事迹，作为当地民族的骄傲，也作为中华民族的精神财富，永远流传。

编印少数民族史料，要认真遵守党和国家的民族政策，其中要特别注意：

（一）在少数民族和民族杂居地区，历史上曾发生过一些民族矛盾和纠纷，直至今天有些仍然是敏感性很强的问题。编印文史资料要尽量不予触及，而当难于避免时，则要坚持团结起来向

前看的方针，求大同存小异，妥善处理。

（二）要充分尊重少数民族的风俗习惯，不妄加评说，更要反对扭曲的描述。

（三）要坚决按照党的宗教政策办事。坚持宗教信仰自由，尊重信教群众的宗教感情。要强调信教群众与非信教群众在建设社会主义现代化的总目标上联合起来。要着重征集出版宗教界爱国人士的事迹，弘扬其爱国爱教精神。

四、把建国后史料的征集出版工作 提到议事日程上来

近年来，常常听到各地文史资料工作者反映：建国前的史料已征集差不多了，文史资料的红旗还能打多久？这是一个需要认真研究和回答的问题。

1980年第三次全国文史资料工作会议根据工作发展的趋势，提出把征集文史资料的下限延伸到建国以后，但是在实际工作中并没有多少体现，即使在已有所动的地方，征集内容也多限于建国初期接管城市、剿匪反霸、土地改革、工商业改造、旧军政人员改造等方面，未能在更广阔的天地反映新中国的面貌。其所以如此，原因有三：一是建国前史料征集出版的任务仍然很繁重，腾不出手来抓建国后的史料；二是认为建国后文书档案比较完备，各条战线的工作都是在中国共产党领导下进行的，政协不便插手；三是怕触及政治运动这类敏感性的问题。

随着时间的推移和社会主义现代化建设的迅猛发展，以及文史资料工作新旧交替的现状，各级政协文史资料工作者愈来愈感到有必要把征集出版建国后史料提到议事日程上来。

在调查中，大家认为：

首先，从历史的延续性考虑，建国前的史料既然已经征集的差不多了，就应当顺理成章地开辟征集建国后史料的新领域。

其次，建国四十多年来中国社会发生了天翻地覆的变化，是我国有史以来最光辉、最恢宏的时期，积极地征集建国后史料，客观地反映建国以来所取得的伟大成就，正确地总结失误的教训，对于认识客观规律，指导当前工作，启迪后代，具有十分重要的意义。政协文史资料工作者对这项工作应有紧迫感和使命感。

再次，建国后文书档案虽然比较完备，党史、地方志部门和各行各业都在不同范围内征集建国后史料，但这并不排除政协从统一战线的角度去进行工作。这不是重复，而是互为补充。

征集出版建国后史料是一项新的工作领域，有许多需要研究的问题，大家希望经过一段实践之后，全国政协文史资料委员会总结各地经验，形成一个指导性文件，以便推动这项工作健康发展。

