

城市战略·体制·政策

——沙市综合改革探索

刘增录 黄正身 主编



城市战略·体制·政策

——沙市综合改革探索

刘增录 黄正身 主 编

编写者：张明祥 刘丙辛 张 京

丁 力 罗欢镇 刘存健

刘增录

经济科学出版社

一九八八年·北京

责任编辑：魏庭存
责任校对：菲 菲
封面设计：习亚薇
版式设计：代小卫

城市战略·体制·政策
——沙市综合改革探索
刘增录 黄正身主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
北京印刷二厂印刷

787×1092毫米 32开 8.25印张 178000字
1988年5月第一版 1988年5月第一次印刷
印数：00001—14000册

统一书号：4312·270 定价：1.80元

ISBN 7-5058-0092-2/F·77

序 言

沙市市是一个以轻纺工业为主的中等城市，1981年7月经国务院批准进行经济体制综合改革试点，从1979年进行经济体制改革探索的几年来，我们坚持改革、开放、搞活，城市经济得到了较快的发展。1986年实现了城区人均工业产值10 000元、财政收入1 000元、外贸收购额1 000元的目标。

社会主义城市是各种人才、资金、交易、信息和现代化技术汇集的地方，是物质文明和精神文明集中的场所。城市经济体制改革要以建设具有中国特色的社会主义为总目标，大力发展有计划的商品经济。由此出发，按照城市经济学的有关理论与研究方法，积极探索城市经济体制改革的各种途径和具体做法，对于促进城市经济持续、稳定、协调地发展，无疑是具有重要现实意义的。

基于这种认识，几年来，我市对城市综合改革的主要领域进行了一些初步的探索。其中包括：如何在改革中正确认识和调整产业结构与经济结构，制定出一个科学的城市发展战略；如何以增强企业活力为中心环节，改革企业内部经营机制；如何改革计划体制，发展社会主义的商品市场，逐步完善市场体系，实现城市的多种功能，实现从直接控制向间接控制的过渡；与正在进行的经济体制改革相配套，如何组织城市的规划建设与管理，为城市的经济社会发展提供一个坚实的基础；在城市改革的总体布局中，如何运用系统工程

原理不失时机地抓好精神文明建设。此外，对城市住宅商品化问题、城市土地管理问题、财税金融体制改革问题以及城市政府经济职能和经济管理机构问题，我市都有所涉足。

1986年底，中国社会科学院财贸物资经济研究所副研究员刘增录和中国经济体制改革杂志社副总编辑黄正身等同志应邀来到沙市，进行考察和研究。他们应用城市经济学的基本理论，对沙市的改革历程作了较深刻的分析，对今后的发展进行了有益的探讨，提出了许多中肯、可行的宝贵意见。他们的研究成果对于加快我市改革步伐无疑将起到促进作用。对此，我们深表感谢。

在我国，随着经济体制改革的不断深化，城市经济的振兴与发展，城市经济学的理论作用日渐明显。刘增录、黄正身两位同志，以理论与实践相结合而形成的这本书，读后使人感到思路开阔，颇具新意，富有启发，我作为一个从事城市管理 with 城市改革的实际工作者，这种感觉是非常强烈的。

沙市市长 吴发育

目 录

第一章 总论	(1)
第二章 沙市的经济结构和发展战略	(13)
一、沙市的产业结构及其特点	(13)
二、沙市在区域经济和国民经济中的地位和作用	(29)
三、沙市经济发展的战略目标	(36)
四、实现战略目标的主要措施	(38)
第三章 改革微观机制 增强企业活力	(49)
一、搞活企业是城市经济体制改革的中心环节	(49)
二、改革企业微观机制,是搞活企业的重要基础	(52)
三、进一步搞活企业的思路	(67)
第四章 市场体系与宏观管理	(74)
一、建立和开放社会主义市场体系	(74)
二、城市宏观经济调控	(103)
第五章 城市建设、规划与管理	(109)
一、沙市城市建设概况	(109)
二、加强城市总体规划的综合功能作用	(118)
三、改革城建体制,增强城市建设活力	(126)
四、运用系统论方法,加强对城市综合管理	(132)
第六章 城市住宅商品化	(135)
一、住宅建设和消费中的矛盾和问题	(135)
二、社会主义城市住宅的经济性质	(140)
三、住宅商品化	(144)

四、进一步推进住宅商品化的思路	(157)
第七章 城市土地管理体制	(163)
一、沙市土地利用现状和问题	(163)
二、城市土地性质和地租	(173)
三、建立社会主义地产市场	(181)
四、建立社会主义地产市场的条件及可行性分析	(183)
第八章 沙市的财政体制改革	(187)
一、财政体制改革的基本情况	(187)
二、财政体制改革的基本指导思想和作法	(190)
三、改革税制,发挥税收经济杠杆作用	(200)
四、关于进一步完善城市财政体制的设想	(280)
第九章 城市政府经济职能转变与机构改革理论 探索	(211)
一、转变城市政府经济管理职能是发展社会主义商品经 济的客观要求	(211)
二、城市政府经济管理职能的转变方向和目标	(215)
三、改革城市政府经济管理机构的探索	(221)
第十章 沙市的精神文明建设实践	(224)
一、围绕四项基本原则,进行“四有”教育,努力提高 全市人民的思想道德素质和科学文化素质	(225)
二、适应改革形势,丰富群众文化生活	(231)
三、以整顿党风为中心,带动社会风气的综合治理	(236)
四、依据整体结构,进行整体规划,统筹城市各项事业 的配套建设	(240)
五、加强宏观领导,实现决策科学化	(244)
六、建立文明规章制度,巩固、发展精神文明建设成果	(247)

第一章 总 论

沙市市是座中等城市。它位于湖北省中南部,长江中游荆江北岸,与荆州古城毗邻。全市总面积160平方公里,总人口27.73万。其中,建成区面积为22平方公里,城区人口为22.6万。城市四周是富饶的江汉平原,自古被称为“鱼米之乡”。

建国后,沙市人民在中国共产党的领导下,走自力更生实现工业化的道路,依靠“四小起家”(小厂家、小设备、小队伍、小批量),“土法上马”,大办中小工业企业,使沙市逐步发展成一座以轻纺工业为主的新型工业城市。党的十一届三中全会以后,沙市市被批准为中国第一个进行综合改革试点的城市。沙市政府和人民在省委和省政府领导下,坚持改革,坚持四项基本原则,经过短短7年的时间,城市社会经济和城建面貌都发生了巨大变化。1985年与1978年相比,工业总产值由9.01亿元上升到19.1204亿元,增长了1.12倍。财政收入在纺织化纤限产降价,企业原材料涨价,信息支出增加的情况下,由1.09亿元上升到1.7267亿元,增长58.7%。7年来,全市共上缴财政税收12.2845亿元,为全市投资的1.43倍,为工业投资的2.11倍,为工业投资额中国家预算拨款的19.3倍,1985年全市人均国民收入达到2292

元。目前，全市经济建设持续稳定增长，城市建设欣欣向荣，科技、教育、文化、卫生、体育等各方面事业进一步发展，使整个城市面貌发生了较大变化。仅“六五”以来，沙市市累计用于城市基础建设的投资近2亿元，比“五五”增长1.18倍。目前，排水管道延长到85公里，比1980年增长53%，基本上解决了长期渍水的问题；5年新增住宅面积106万平方米，使居民人均住宅面积由4.3平方米上升到8平方米；新建城市道路16公里，市内泥巴路基本得到改造。新开辟了文湖公园、万寿公园，全面修整了中山路商业街，市区绿化率由1980年的15.7%提高到21.6%。

城市综合改革，也极大地推动了精神文明建设的发展。在四项基本原则的指导下，全市人民的社会主义思想道德素质和科学文化素质不断提高；社会风气和秩序不断改善。一个经济发达，科技进步，文化繁荣，环境优美，民主和谐，人民幸福，开放型、多功能的社会主义明星城市，正以坚实步伐向前迈进。

二

沙市市的深刻变化，是坚持改革、开放、搞活经济方针的结果。

沙市和全国其他城市一样，建国30多年来，实行的是一套高度集中统一的经济管理体制。这种体制的主要特点和弊端是：（1）经济结构单一化，不适应生产力多层次发展的要求；（2）经营方式上的集中划一，政企不分，企业成为行政机构的附属物，缺乏经营自主权；（3）分配上的平均主义，吃“大锅饭”，使企业缺乏内在活力；（4）对整个

经济运行，过多地依靠指令性计划直接控制，忽视了经济杠杆的作用，特别是忽视了城市市场体系的完善与调节机制的发挥；（5）在财政上搞统收统支；企业和地方积极性不能充分发挥；（6）劳动人事搞统分统配造成人才浪费。这种体制严重地影响了城市经济的更快发展。

沙市7年来的经济体制改革，大致分为3个阶段：第一阶段，从1979~1981年，沙市在工业管理体制上进行了一些改革试验，主要是扩大企业自主权，推进工业改组联合，这一段是改革的开创时期。第二阶段，从1981年7月经赵紫阳同志批准为综合试点城市到党的十二届三中全会，沙市按照改革的总体方案，在生产、流通、分配、城建、科技、教育等多方面有重点、分步骤地开展了改革试点工作，这一段是改革的全面展开时期。第三阶段，从党的十一届三中全会作出关于经济体制改革的决定至今，沙市在围绕发挥城市功能作用，使城市经济由封闭型向开放型转变的总思想指导下，实行“三个面向”（面向江汉平原、面向全省、面向全国），全面推进改革，开始进入了改革的深入发展时期。3个时期的改革，主要围绕以下问题进行的。

（一）城市经济结构的调整与改革

根据商品经济的要求，沙市从1979年就开始对原有的产业结构、企业组织结构、产品结构进行调整。打破行业、部门、地区界限，组织了多种形式的经济联合，其中有生产要素的联合，不同经济成分的联合，经济与技术的联合等。到目前为止，已初步形成了以名牌、优质、新产品为“龙头”的15个企业群体，这15个企业群体网络了市内外231个企业。一年完成的工业产值达到6.1亿多元，占全市工业总产值的31%；实现利税8200多万元，占全市利税总额的29.79%，

已经成为沙市经济发展的一大重要力量。同时，还大力发展了科技联合，已同全国117个大专院校和科研单位建立了联系，取得了一批初步成果。在对外经济方面，围绕发展名、优、新、特产品，积极引进新技术、新工艺、新设备，开展国际技术合作，先后与日本、美国、瑞士、比利时、意大利、罗马尼亚、匈牙利等国和港澳地区的实业界、贸易界、金融界人士进行了广泛的接触和交流，1985年沙市引进项目达39项，总投资16 716万元，其中用汇3 231.48万美元。

初步调整改革了所有制结构。在保证全民所有制经济占主导地位的前提下，采取引导和鼓励政策，积极发展集体经济，适当发展个体经济。同时，随着横向经济联合的发展，还出现了一些不同所有制的经济单位联合经营的新型企业。1985年的工业总产值中，全民所有制经济比重为69.29%；集体所有制经济的比重为30.71%；社会商品零售总额中，国营商业比重为68.6%；集体商业比重为26.4%，个体商业比重为5%。个体商业户已达到2 200多个。多种所有制形式的发展，对于繁荣城市经济，活跃市场，扩大就业，方便人民生活，起了积极的作用。

（二）适应商品经济的要求，改革企业微观机制，扩大企业自主经营权

1979~1980年，先后3批在42户国营企业实行以扩大利润留成权、内部分配权、中层干部任免权、部分产品销售权为主要内容的扩权试点。与此同时，针对沙市集体企业比重大的特点，改革了集体企业管理体制。1985年以后，把搞活大中型企业作为改革的重点。

1. 先后改革了企业的计划管理体制，减少了指令性计划的范围，扩大了指导性计划和市场调节的范围。通过下放

计划管理权限，使不少企业开始独立自主地决定自己的生产经营计划和产品销售计划。

2. 改革了企业的劳动用工制度。1982年就开始进行劳动合同制的试点，1983年在全民和集体企业单位全面试行。实行了劳动合同长期工、轮换工、季节工等多种形式。在省内外建立了19个劳动力资源基地网点，广泛开辟了劳动力资源。同时建立了劳动合同工的劳动社会保险和福利制度，对劳动合同制职工实行了统一的商业社会保险。

3. 改革企业的工资分配制度，是搞活企业的重要环节。沙市各工商企业，普遍试行了经济承包和多种工资形式。例如，纺织系统前几年试行的“五岗工资制度”。同时，部分企业实行了工资总额同企业经济效益挂钩的试点。

近年来，许多企业在国家加强宏观控制的情况下，继续探索搞活企业分配的办法。例如，塑料二厂对人革车间采取工资总额包干，增人不增工资、减人不减工资的办法；无线电二厂对木壳车间实行全额承包，车间自主经营、自负盈亏的办法；水瓶厂对劳动强度大的抛塑车间实行集体经济管理方法；阀门总厂对所属分厂实行超工时浮动工资制的办法；荆沙棉纺织厂对科室实行岗位责任与经济效益指标挂钩的计奖办法，以及装卸公司对一线工人实行全额承包、工资全部浮动、按所得收入计奖，二线工人的收入与一线工人承包任务相结合考核，对干部实行30%的工资浮动的办法，都在改革分配制度、调动职工生产积极性方面发挥了作用。

4. 改革企业领导体制和干部制度，推行厂长负责制的试点，提高了企业的领导素质。到1985年，全市已有140个市属企业实行了选举、招聘、承包、目标任期、自荐等多种形式的干部制度。市委组织部还下放企业干部管理权限，由

原来直接管的企业干部1 896人减少到362人，解除了管车与管人互相脱节的矛盾，使企业有了干部任免的自主权。在此基础上，先后两批在23个国营企业实行了厂长（经理）负责制，改革了企业领导体制，加强了行政指挥，提高了工作效率，使企业更加适合日益激烈的市场竞争形势。

沙市在不断扩大企业自主经营权的基础上，在商业系统还实行了承包租赁等经营形式，目前正准备在工业系统推行承包经营和租赁经营，进行资产经营责任制的试验。所有这些改革，其目的，都是为了使国营企业能够真正成为一个独立的经济实体，一个独立的商品生产者，唯有如此，才能使城市经济的细胞——企业活起来。

（三）改革城市经济运行机制，完善社会主义市场体系

长期以来，由于人们对社会主义的商品经济性质认识不清，人为地把计划经济与商品经济对立起来，把计划调节与市场调节对立起来，单纯从维护社会主义计划经济的理想特点出发，创造了许多限制市场机制作用的原理与框框。这些原理与框框是经不起社会主义商品经济发展的实践检验的，应该摒弃。沙市为了探索在有计划的商品经济条件下合理的城市宏观经济运行和调控机制，在国家宏观决策指导下，进行了一系列改革探索，改革了计划体制、流通体制、价格体制、物资体制、银行体制、科技体制、交通运输体制、城建体制、房地产体制，以及财税体制等等。这些方面的改革，都是围绕着建立科学的社会主义市场体系和新的城市宏观调控机制进行的。

1. 改革计划体制。党的十一届三中全会以后，沙市就逐步打破了单一指令性计划的格局，减少了指令性计划的范围，扩大了指导性计划和市场调节的范围。目前沙市213种

主要工业品中，实行指令性计划的只有1种，实行指导性计划的152种，实行市场调节的60种，在全市工业总产值中的比重分别为0.5%，71.36%和23.14%，基本上形成了以指导性计划为主的计划体系。目前他们通过下放计划管理权限，对工业产品生产计划实行分类分级管理，对物资供应计划委托物资局平衡分配，对固定资产投资计划，扩大企业审批权限。

2. 改革价格体制。从1979年以后，逐步放开了农副产品价格。1982年以后，又逐步放开了工业小商品的价格。至1984年底，属市场调节和按市规定作价办法定价的商品已占全部商品总数的87%。目前全市基本上实行了以计划价、浮动价、质量价、季节价为主的20多种价格形式。这些价格形式在保持物价基本稳定、改善人民生活的前提下，充分发挥了价值规律在自觉调节生产和流通等方面的积极作用。

3. 改革物资供应体制，建立生产资料市场。沙市从1984年以后，开始改革物资供应体制，缩小物资分配范围。物资局除14种产品以外，其余生产资料全部下放，逐步纳入市场交易。目前全市经营生产资料的单位共69家，形成了大、中、小相结合，综合、专业、代销相结合，国营、集体、个体一起上的物资交易市场。为了进一步放开生产资料市场，沙市人民政府下发了《关于逐步改革生产资料价格的试行办法》，对钢材、生铁、有色金属实行计划内外统一市场价格，按计划指标返还差价的办法，使生产资料市场更加繁荣活跃。

4. 改革银行体制，建立金融市场。沙市的银行体制改革是从1983年开始的。开始是改革流动资金的贷款办法：一是按销售资金核定流动资金贷款；二是实行差别利率，对名

牌优质、短线和新产品实行优惠利率；三是改革结算方式，缩短资金在途时间。在此基础上，进行了开放资金市场的新探索。首先，开展了横向资金融通拆借，用活资金。从1985～1986年6月止，人民银行对专业银行融通资金12770万元，解决了专业银行临时资金需要。其他各专业银行之间也开始资金融通拆借；其次，开辟了多种直接融资渠道。通过招股集资、发行有奖有息证券、发行金融债券等办法，积极筹集社会闲散资金；另外还开办了汇票承兑、贴现、盘活资金，以及积极支持横向联合，搞好横向资金融通。

5. 改革科技体制，开放科技市场，对沙市商品经济的发展起了重要作用。沙市从1980年开始，对科研经费的使用方式由无偿支付改为对部分项目实行有偿回收。1982年正式建立了科技发展基金。科研单位实行所长负责制和科研人员经济责任制，对外实行有偿合同制，对内实行课题承包制，由吃事业费改为经济自立；在此基础上，进一步开放了科技市场。沙市同外地大专院校、科研单位建立了广泛的横向联合，进行了大量科技交流和有偿转让。与此同时，还组织成立了科技咨询服务中心、技术服务部、翻译公司等服务性企业。这些改革大大加快了沙市科技进步的步伐。

（四）改革财税体制，扩大企业财权，改变统收统支的局面，充分发挥财政税收经济杠杆作用

1980年以来先后实行“划分收支，分级包干”以及“全额分成加超基数分成”的财政办法，改变了长期以来被统得过死的统收统支的财政体制，给地方及企业财政带来活力。1979年开始的扩大企业财权，试行企业基金制度，使企业有了资金使用权。1983～1984年，两次实行利改税，确立了企业与地方、国家之间的关系。同时进一步放宽了企业专用基

金的审批权限,规定企业各项专用基金由企业自行安排,合理使用;放宽了企业申请专项技措贷款的审批办法,规定各种专项技措贷款不需财政局审批,改为由各主管局公司审批;允许企业自主使用生产发展基金和更新改造资金,对实行利改税的大中型工业企业的超计划利润,除享受省规定的减免调节税照顾外,市财政对超额利润部分按2%的数给予奖励。

(五)为实现经济、社会、城市建设的协调发展,进行配套改革

城市作为一个社会经济有机整体,必须在经济、社会、城市建设3个方面协调发展。因此,在抓好经济体制改革的同时,还必须进行政治体制、文化教育体制、城市建设体制等一系列改革。沙市在这些方面的改革主要是:

1. 改革城建体制,发挥城市规划的综合职能作用,促进城市经济、社会和城市建设的协调发展。1980年,沙市根据城市建设必须“统筹安排,综合平衡,协调发展”的指导思想,改革城建管理体制。实行了“统一开发,配套建设”的政策。1983年用一年时间就建成了近10万平方米的生活小区——洪坨小区,可供1500多户5000人居住。1985年,又实行了对安装工程招标办法。大大提高了建筑技术经济效益。与此同时,还开放了建筑市场,引进了大批外地建筑力量。对市内施工单位普遍实行了“三包一浮动”的百元产值工资含量包干的分配办法,极大地调动了建筑职工的积极性。各施工单位的各项经济效益指标全面上升,大大加快了城市建设的步伐。

2. 改革中等教育结构,发展职业教育,加速人才培养。沙市为了提高职工技术素质,近年来结合劳动用工制度的改革,进行了中等教育结构的配套改革,大力发展职业技术

教育，新办和改办了职业中学（班）16所，在校生达1300人；恢复和发展中专10所，在校生达2260人；技工学校8所，在校生2870人，1983年创办职业大学1所，每年招收应届高中毕业生160人；市劳动服务公司也从1983年起，开办短期职业技术培训班，现有半年、一年制培训班15个，学生600余人。通过上述措施，初步形成了包括职业大学、职业中学、中专、技校以及短期培训班的多形式、多层次的职业教育体系。全市中等教育结构也日趋合理，职业技校与普通高中在校生相比，比重已由1：3上升到1.56：1。此外，还先后有27个工厂、企业单独或联合兴办了职业高中班，开办了17个专业，为发展职业教育起到了极大的推动作用。

3. 进行行政机构改革的探索。实行党政分开、政企分家，促进经济管理方式由直接管理向间接管理转变。沙市机构改革的探索从1982年就开始了。当时为了打破条块分割，实行党、政、经、企的合理分工，建立起高效的经济管理系统，于1982年5月开始进行政府机构调整改革。确定的原则是：（1）撤销重叠机构；（2）把能独立进行经济活动的行政机构改为经济组织；（3）加强经济综合部门，并扩大其权限；（4）精官减政，改善干部队伍结构。经过改革后的市政府各委办、局机构，由66个减为33个，减少了50%；全市副局长以上的干部由216人减为88人，减少了60%；市直机关干部由1744人减为1337人，减少23%；党、政、经、企各部门普遍实行了“建制定责”工作。过去那种机构臃肿、办事效率低的状况有一定解决。除一些综合性较强的部门保留以外，大部分经济管理部门由市经委直接领导，使经济管理工作有一定加强。在领导班子建设上，把“四化”干部提到了领导岗位，加强了党对经济工作的领导。